

# Våld i nära relationer – en folkhälsofråga

Förslag för ett effektivare arbete

*Betänkande av Nationella samordnaren mot våld  
i nära relationer*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2014:49**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
[fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Bilaga *Utveckla lokalsamhällets arbete mot våld i nära relationer. En vägledning för kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer* ges ut i separat volym.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24139-4

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Beatrice Ask

Regeringen beslutade den 26 april 2012 att tillkalla en nationell samordnare med uppdrag att åstadkomma en kraftsamling för att motverka våld i nära relationer (dir. 2012:38). Till samordnare utsågs samma dag länspolismästaren Carin Götblad.

Som kanslichef och huvudsekreterare i utredningen anställdes den 4 juni 2012 kammarrättsassessorn Kerstin Bynander och som entledigades den 1 juli 2013. Kanslirådet Martin Sparr anställdes som kanslichef och huvudsekreterare den 1 juni 2013. Den 11 juni 2012 anställdes chefssekreteraren Fredrik Eriksson som biträdande kanslichef. Som sekreterare i utredningen anställdes fil. mag. Andreas Fahlén den 1 oktober 2012, förbundssekreteraren Olga Persson mellan den 28 januari 2013 och den 31 mars 2014, hovrättsassessor Yvonne Brandell den 18 februari 2013, fil. mag. Miriam Hollmer den 14 oktober 2013 och fil. dr. Per-Arne Håkansson var anställd mellan den 1 februari 2014 och den 13 juni 2014.

Ytterligare sekreterare och externa konsulter har medverkat i arbetet.

Nationella samordnarens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 27 juni 2014

Carin Götblad

/Martin Sparr  
Yvonne Brandell  
Fredrik Eriksson  
Andreas Fahlén  
Miriam Hollmer  
Per-Arne Håkansson

# Innehåll

VOLYM I

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
<b>1 Uppdrag och arbete</b> .....	<b>37</b>
1.1 Direktiven.....	37
1.2 Avgränsningar .....	38
1.3 Hur arbetet bedrivits .....	38
1.3.1 Egeninitierade sammankomster.....	39
1.3.2 Studiebesök .....	40
1.3.3 Försöksverksamhet i Södertälje.....	40
1.3.4 Kommunikation och media.....	41
1.4 Betänkandets disposition.....	41
<b>2 Förstå komplexiteten vid våld i nära relationer och pröva nya vägar tillsammans</b> .....	<b>43</b>
2.1 Beakta komplexiteten vid planering, koordinering och styrning.....	43
2.1.1 Stora lokala och regionala skillnader .....	49
2.1.2 Bedriv gemensam verksamhetsutveckling lokalt och regionalt .....	50
2.2 Kort om våldets omfattning.....	52
2.2.1 Nya data bekräftar känd bild.....	52
2.2.2 Ett svårfångat samhällsproblem.....	53
2.2.3 Våld mot barn .....	54

2.2.4	Våld i parrelationer.....	55
2.2.5	Dödligt våld.....	57
<b>3</b>	<b>Underlätta för våldsutsatta genom operativa arbetsgrupper m.m. ....</b>	<b>59</b>
3.1	Förbättra samarbete och koordinering mellan myndigheter utifrån den enskildes behov.....	59
3.1.1	Upprätta lokala samverkansöverenskommelser.....	60
3.1.2	Inrätta operativa arbetsgrupper.....	61
3.1.3	Utveckla stödet till våldsutsatta, barnen samt till våldsutövare.....	71
3.2	Fråga rutinmässigt om våldsutsatthet i hälso- och sjukvård och socialtjänst.....	76
3.3	Vidareutveckla insatsen skyddat boende.....	81
3.4	Ett mer aktivt och enhetligt förfarande för att kunna häva sekretess med stöd av samtycke.....	88
3.5	Utökade möjligheter för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna ut uppgifter vid misstanke om brott.....	93
3.6	Rättsintyg mot målsägandens vilja vid grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning.....	101
3.7	Målsägandebiträde vid brott i nära relationer ska vara särskilt lämpad för uppdraget.....	104
3.8	Polisen och socialtjänsten bör bistå våldsutsatta med att hämta personliga tillhörigheter.....	109
3.9	Särskilt sårbara grupper.....	117
3.9.1	Inledning.....	117
3.9.2	Personer med funktionsnedsättning.....	118
3.9.3	Våldsutsatta med missbruksproblem.....	123
3.9.4	Äldre.....	124
3.9.5	Hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer.....	126
3.9.6	Utländska kvinnor som kommit till Sverige för ett förhållande med svensk man.....	127

3.10	Kunskap om våldsutsattas behov ger ökad kvalitet .....	129
<b>4</b>	<b>Lyssna på barnen och vidta åtgärder.....</b>	<b>139</b>
4.1	Alla har en skyldighet att lyssna och agera.....	139
4.1.1	Samordnarens iakttagelser.....	139
4.1.2	Vissa grundläggande problem i samhällets hantering av barn som lever med våld .....	143
4.1.3	Inrätta ett nationellt kunskapscenter om våld och övergrepp mot barn .....	147
4.2	Barn i förskola och skola .....	149
4.2.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	149
4.2.2	Prata med barn om våld i nära relationer i skola och förskola.....	151
4.2.3	Inskolningssamtal till förskolan ska även ha våldsförebyggande perspektiv.....	155
4.2.4	Socialtjänsten bör informera om sitt arbete vid föräldramöten .....	156
4.2.5	Särskilt om föräldrastöd .....	158
4.2.6	Arbeta med mobila team .....	163
4.3	Barn i socialtjänsten .....	164
4.3.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	164
4.3.2	Barn som lever med våld i nära relation ska alltid utredas av socialnämnden.....	165
4.3.3	Utveckla tillsynen av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våldsutsatta barn m.m.....	169
4.3.4	Det bör finnas barnlotsar .....	171
4.3.5	Socialtjänsten bör kalla till möte när rättsprocessen är avslutad.....	171
4.3.6	Bättre möjligheter till uppföljning.....	172
4.4	Barn i vårdnadstvister .....	175
4.5	Barn i skyddat boende .....	177
4.5.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	177
4.5.2	Fördjupad analys behövs.....	178
4.6	Barn inom hälso- och sjukvården.....	180
4.6.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	180
4.6.2	Beakta barns behov av information, råd och stöd ....	181

4.6.3	Läkarundersökning så snabbt som möjligt.....	186
4.6.4	Tydliga rutiner för orosanmälan och polisansmälan.....	187
4.6.5	Sammanhållna journaler.....	189
4.7	Rättsprocessen – barn som utsatts för våld .....	190
4.7.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	190
4.7.2	Polisens rutiner .....	191
4.7.3	Barnförhör bör genomföras skyndsamt .....	193
4.7.4	Misstankeförhör bör samordnas med barnförhör ....	196
4.7.5	Sammanhållna tidsfrist för hela rättsprocessen.....	199
4.7.6	Särskilda företrädaren ska förklara utfallet för barnet .....	203
4.8	Rättsprocessen – barn som bevittnat våld .....	208
4.8.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	208
4.8.2	Socialnämnden ska underrättas vid beslut om kontaktförbud när barn berörs.....	209
<b>5</b>	<b>Särskilda insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck.....</b>	<b>213</b>
5.1	Samordnarens iakttagelser i korthet.....	213
5.2	Viktigt med tydlighet mot hedersrelaterat våld och förtryck .....	214
5.2.1	Om hedersnormer och vardagsheder.....	215
5.2.2	Hedersrelaterat våld och hedersrelaterad brottslighet .....	217
5.3	Kartlägg omfattningen .....	218
5.3.1	Tidigare kartläggningars begränsningar.....	219
5.3.2	Uppdrag till Brå att kartlägga omfattningen bland unga och vuxna.....	222
5.4	Interkulturella arbetssätt .....	222
5.4.1	Samhällsorientering.....	224
5.4.2	Interkulturella vägledare och föräldrastödsprogram .....	226
5.5	Utveckla arbetet med transnationella ärenden .....	231
5.5.1	Tydliga rutiner och vägledning i polisens arbete.....	231

5.5.2	Riktlinjer för socialtjänstens yttranden avseende provisoriska pass .....	232
5.6	Angående hedersrelaterade motiv i brottsbalken.....	234
5.7	Utvärdera insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck...	237
5.7.1	Viktigt med ett nationellt resurscentrum.....	240
<b>6</b>	<b>Sätt fokus på våldsutövaren.....</b>	<b>243</b>
6.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	243
6.1.1	Våld i nära relationer – ett upprepningsbrott .....	243
6.2	Utveckla polisens arbete mot upprepat våld .....	245
6.2.1	Strategier för att arbeta mot upprepat våld .....	245
6.2.2	Vägen framåt .....	257
6.3	Erbjud våldsutövare tillfälligt boende.....	258
6.4	Utveckla behandlingen av våldsutövare.....	260
6.5	Inrätta en nationell telefonlinje för våldsutövare.....	265
6.6	Erbjud anställda behandling .....	267
6.7	Socialnämndens ansvar att erbjuda våldsutövare hjälp att förändra sitt beteende uttalas i lag .....	268
6.8	Ny sekretessbrytande regel till förebyggande av brott .....	272
6.9	Kontaktförbud .....	279
6.9.1	Skärp straffskalan för överträdelse av kontaktförbud.....	282
6.9.2	Längre giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensam bostad.....	289
6.10	Möjlighet att beslagta skriftligt meddelande mellan närstående vid brott mot närstående .....	297
<b>7</b>	<b>Ge bättre förutsättningar för idéburet arbete .....</b>	<b>303</b>
7.1	Idéburna organisationer har en fortsatt viktig roll .....	303
7.1.1	Inledning .....	303
7.1.2	Kvinno- och brottsofferjourernas roll och uppgifter .....	304



7.2	Organisationsbidrag och minskad administration ska stärka vissa idéburna organisationer.....	310
<b>8</b>	<b>Förtydliga den nationella strukturen för koordinering och uppföljning .....</b>	<b>317</b>
8.1	Frihet från våld ska vara ett folkhälsomål.....	317
8.2	Våld i nära relationer en del av ANDT-arbetet .....	320
8.3	Barns utsatthet och förebyggande åtgärder ska tydliggöras i nationella strategier .....	321
8.4	Inrätta en statsrådsgrupp .....	324
8.5	En återkommande nationell analys av utvecklingen .....	326
8.6	Utveckla och förtydliga länsstyrelsernas uppgifter.....	327
8.7	Utveckla det kunskapsbaserade arbetet .....	331
8.8	Vidareutveckla arbetet med dödsfallsutredningar.....	334
<b>9</b>	<b>Effektivisera och förebygg på alla nivåer.....</b>	<b>343</b>
9.1	Arbetet mot våld i nära relationer kan effektiviseras avsevärt.....	343
9.1.1	Samordnarens iakttagelser i korthet .....	344
9.1.2	Samhällsekonomisk effektivitet .....	345
9.1.3	Årliga kostnader överstiger sannolikt 4 miljarder kronor .....	347
9.1.4	Produktivitetskrav drabbar de våldsutsatta .....	348
9.1.5	Flödeseffektivitet – effektivitet utifrån enskildas behov.....	351
9.1.6	Ta fram konkreta räkneexempel i försöksverksamheter.....	354
<b>10</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>357</b>
10.1	Ekonomiska konsekvenser .....	357
10.1.1	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	357
10.1.2	Finansiering av vissa förslag .....	358

10.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	360
10.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	362
10.4	Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen .....	363
<b>11</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>365</b>
11.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	365
11.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	366
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde.....	366
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud .....	367
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.....	367
11.6	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	368
11.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott.....	370
11.8	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	370
	<b>Referenser .....</b>	<b>373</b>

**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2012:38 .....	399
Bilaga 2 Andra sekreterare m.fl. som bidragit i utredningsarbetet .....	413

## VOLYM II

Bilaga 3 Utveckla lokalsamhällets samlade arbete mot våld i nära relationer. En praktisk vägledning för kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer	
--	--

# Sammanfattning

## **Vägar till ett effektivare arbete mot våld i nära relationer**

### **En folkhälsofråga**

Våld i nära relation är i hög grad en folkhälsofråga. Fysisk och psykisk ohälsa är betydligt vanligare bland personer som har utsatts för allvarligt våld. Psykiska problem som sömnsvårigheter, ångest, depression och posttraumatiskt stressyndrom är mycket vanligare bland våldsutsatta kvinnor än bland andra. Förebyggande insatser är nyckeln till en varaktig minskning av våldet. Utöver stort mänskligt lidande leder våld i nära relationer till avsevärda kostnader för samhället.

Samhället måste arbeta förebyggande men också reagera tidigt när det finns tecken på att barn eller vuxna utsätts för våld av närstående. Genom att ställa frågor om våld och erbjuda hjälp och stöd tidigt kommer fler utsatta personer att våga söka hjälp.

### **Sätt våldsutsattas behov i centrum...**

Den som söker samhällets hjälp för att lämna en relation med våld får i dag lätt känslan av att befinna sig i en labyrinth av myndigheter och olika yrkeskårer. Det är tydligt att samhällets insatser behöver samordnas bättre för de våldsutsatta. Barns behov av stöd och hjälp måste uppmärksammas i en helt annan omfattning än som sker i dag.

Genom att skapa bättre förutsättningar för olika yrkesgrupper att samarbeta på nya sätt utifrån tydliga riktlinjer ska det bli enklare att möta varje våldsutsatts särskilda behov.

### **...men glöm inte våldsutövaren**

Våld mot närstående är ett allvarligt brott som ska få konsekvenser för gärningsmannen. Grovt och upprepat våld är särskilt allvarligt. Rättsväsendet kan nå betydligt längre med mer offensiva arbetsätt, effektivare rättsprocesser och en bättre koordinering av myndigheternas insatser. Fler förövare måste ställas till svars för sina handlingar och med tvång eller stöd förmås sluta slå och på annat brottsligt sätt begränsa närståendes liv.

Insatserna för att förebygga upprepat våld ska förbättras. Våldsutövare måste ges möjlighet att enklare kunna söka stöd och behandling för att förändra sitt våldsamma beteende. Polisen behöver förstärka sina insatser för att förhindra fortsatt våld. Kunskaper om vilka personliga och sociala faktorer som ökar risken att vissa utvecklar ett våldsamt beteende mot sina närmaste behöver omsättas i praktiken. Därför måste insatser för våldsutövare också angripa problem som alkoholberoende, arbetslöshet och psykiatriska störningar.

### **Huvudförslag i korthet**

Betänkandet innehåller förslag till regeringen om lagändringar och uppdrag. Men det innehåller också ett stort antal förslag, råd och uppmaningar riktade till beslutsfattare och alla andra i samhällets olika verksamheter. Var och en kan när som helst intensifiera arbetet mot våld i nära relationer. För den som vill ha stöd i hur ett fortsatt utvecklingsarbete tillsammans med andra myndigheter kan gå till har nationella samordnaren tagit fram en särskild vägledning.

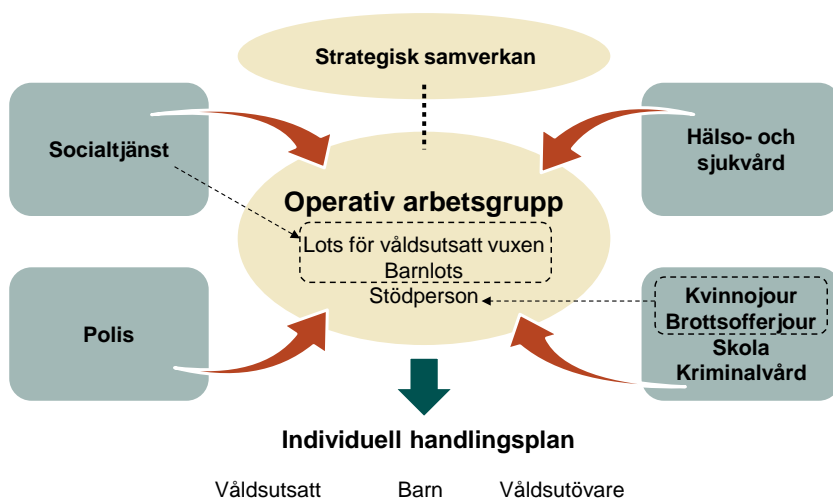
### **Underlätta för våldsutsatta**

Många våldsutsatta har levt länge med våld i sin närhet och väntat i det längsta med att söka hjälp. Ofta upptäcks våldet först när det blir tillräckligt allvarligt eller när det inte längre går att dölja – någon ringer till polisen eller personal i skolan upptäcker blåmärken på ett barn.

Då måste det finnas en tydlig kedja av åtgärder och fastlagda rutiner för vad som ska göras. Detta är särskilt viktigt i akuta situationer eller då det kan upplevas svårt för någon, som till exempel när en förskollärare eller lärare tvekar inför att anmäla en förälder.

- I varje kommun bör det finnas en *operativ arbetsgrupp* mot våld i nära relationer. I arbetsgruppen ska myndigheter arbeta tillsammans kring insatser för barn och vuxna som är, eller riskerar att bli, utsatta för allvarligt våld.
- *Särskilda lotsar* inom socialtjänsten bör hålla ihop insatserna för personer utsatta för våld i nära relationer. För våldsutsatta barn bör socialtjänsten ha *särskilda barnlotsar*.
- Kommunernas ansvar för *insatsen skyddat boende för våldsutsatta ska regleras* i socialtjänstlagen. Det *ska krävas tillstånd* för att driva skyddat boende.

Figur 1 Schematisk beskrivning av operativa arbetsgrupper



De myndigheter som blir inblandade när våldet har upptäckts måste samarbeta mer. Dessutom behövs åtgärder för att våldet ska upptäckas tidigare. De myndigheter som kommer i kontakt med grupper som löper stor risk att utsättas för våld av närstående bör börja fråga om våldsutsatthet. Det gäller till exempel myndigheter som arbetar med personer som behöver behandlas för missbruk eller har psykiska problem. Socialstyrelsen föreslås därför genomföra en försöksverksamhet som stödjer *rutinmässiga frågor om våldsutsatthet* till patienter i hälso- och sjukvården och brukare i socialtjänsten.

## Lyssna på barnen

Barns oerhörda utsatthet vid våld i nära relationer är en mycket nedslående iakttagelse. Även när barn försöker visa att något är fel, kan det vara svårt för dem att få någon hjälp. Ibland vågar vuxna inte fråga, ibland vågar de inte lyssna och ofta ställer de fel frågor.

Även när någon vuxen ser, förstår eller försöker hjälpa kan det bli svårt för barnet. Barnet kan hamna i en utdragen myndighetsprocess där det inte alltid får veta vad som händer, varför något händer eller vad som kommer att hända sedan. Samtidigt måste de kanske också leva med föräldrarnas skuldbeläggande.

Det finns flera grundläggande problem med hur samhället hanterar barn som lever med våld. Det har inte varit möjligt att fördjupa sig tillräckligt för att lägga förslag kring alla dessa frågor. Men det är uppenbart att det behövs en särskild utredning om *barns situation i skyddat boende* för att tydliggöra barnets rättsliga ställning, vårdnadshavarnas rättigheter och vilket ansvar socialnämnden har.

Nationella samordnare lämnar flera konkreta förslag om hur samhällets insatser för barn som utsätts för våld eller som lever i familjer där det förekommer våld mellan närstående ska förbättras

- Socialnämnden ska enligt lag vara *skyldig att genast inleda en utredning* vid kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller har bevittnat våld mot en närstående.
- Hälso- och sjukvården ska vara skyldig att *särskilt tänka på barns behov av information, råd och stöd* om barnet eller en närstående till barnet har utsatts för våld eller övergrepp.
- När socialnämnden har avslutat en utredning om behov av insatser ska nämnden ha möjlighet att följa upp barnets situation *i upp till sex månader*.
- Kommunala *mobila resursteam* föreslås som ett offensivt stöd i vardagsarbetet på förskolan, för familjer som behöver det. Insatserna skall vara tidiga och förebyggande.

Det finns ett stort behov av att utveckla kunskaper, arbetsmetoder, uppföljning och tillsyn kring barns utsatthet för våld. Exempel på förslag inom detta område är:

- Inrätta ett *nationellt kunskapscenter* om våld och övergrepp mot barn på Socialstyrelsen.

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppdras att göra *löpande tillsyn* av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med barn som har utsatts för våld eller bevittnat våld.
- Rikspolisstyrelsen uppdras att ta fram en *hot- och riskbedömningsmanual för barn* som lever med våld och ska utveckla en *modell för barnkonsekvensanalyser* för polisen.

### Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck är den del av området våld i nära relationer där samhället har haft svårast att enas kring vad som bör göras. Begreppet är omdiskuterat, insatserna är spretiga och omfattningen av våldet är oklart. Därför ska Brottsförebyggande rådet *kartlägga omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck*. Samhällets olika insatser ska dessutom utvärderas ordentligt.

För att utveckla tidiga insatser och stärka det förebyggande arbetet ska Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor utveckla en *modell för interkulturella vägledare* som kan användas i skolor där det finns särskilda behov. Att förebygga våld i nära relationer bör även ses som en målsättning i *samhällsorienteringen för nyanlända*.

### Sätt fokus på våldsutövaren

Det finns olika typer av våldsutövare med skilda behov av behandling för att sluta med våldet. Enligt nationella samordnaren finns det möjligheter att utveckla arbetet på detta område.

- *Polisens insatser mot upprepat våld bör utvecklas*. Polisen bör kartlägga vilka personer som är upprepat utsatta, utöka stödet till brottsutsatta, motivera förövare till förändring och följa upp anmälda fall.
- En *nationell stödtelefonlinje* ska inrättas för personer som behöver söka hjälp att hantera sin aggressivitet.
- Socialnämnden bör *erbjudas tillfälligt boende* för gärningsmannen när så är lämpligt och ska ge stöd och hjälp för att personer som utövar våld mot närstående ska *förändra sitt beteende*.



Nationella samordnaren föreslår även skärpt lagstiftning när personer utsätter sina närstående för grovt eller upprepat våld. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kunna *bryta sekretessen för att förebygga allvarlig brottslighet* i nära relationer. Giltighetstiden för *kontaktförbud när det finns gemensam bostad* förlängs till högst tre månader. Straffskalan för *överträdelse av kontaktförbud* skärps.

### Ge bättre förutsättningar för idéburet arbete

Kvinnojourer, brottsofferjourer och andra idéburna organisationer är ett mycket viktigt komplement till kommunernas ansvar för stöd till våldsutsatta personer. Dagens system för statsbidrag till dessa organisationer är alltför byråkratiskt. Det leder till kortsiktiga insatser och krav på uppföljning som är orimliga att ställa på ideellt arbete. Därför ska kvinnojourer och brottsofferjourer förstärkas genom att ändra nuvarande statliga bidragsform till ett *långsiktigt organisationsbidrag*.

### Förtydliga den nationella strukturen

Den nationella samordningen av arbetet mot våld i nära relationer behöver förtydligas. Både mellan olika statliga myndigheter och i relationen mellan Regeringskansliet och andra myndigheter krävs en välfungerande koordinering. En särskild *statsrådsgrupp* mot våld i nära relationer föreslås därför. Dessutom ska arbetet mot våld i nära relationer ingå som en *del av ANDT-arbetet*.

Arbetet på nationell nivå ska också länkas samman med det lokala arbetet på kommunnivå och det regionala på länsnivå. Därför ska *länsstyrelsens uppgifter* inom området våld i nära relationer utvecklas och förtydligas. Länsstyrelsen får bland annat en viktig roll i att stödja uppbyggnaden av de operativa arbetsgrupperna.

Det är också viktigt att följa upp det arbete som bedrivs:

- Frihet från våld i nära relationer ska vara ett *nationellt folkhälsomål*.
- Vart tredje år ska det göras en *nationell analys av utvecklingen av våld i nära relationer*.

- En modell för *lokala haveriutredningar* vid allvarligt våld i nära relationer ska utvecklas. Utredningarna ska snabbare visa vilka erfarenheter som kan dras från de enskilda fallen.
- Den *samhällsekonomiska effektiviteten* för området våld i nära relationer ska analyseras i regionala försöksverksamheter.

## En fråga för alla

### Ett komplicerat samhällsproblem

Under de senaste 15 åren har samhället satsat stora resurser för att minska våld i nära relationer. Effekten av satsningarna är svåra att bedöma. Mycket talar dock för att utvecklingen har gått framåt på flera områden. I ett internationellt perspektiv har Sverige ett framgångsrikt arbete mot våld i nära relationer.

För att resultatet ska fortsätta att förbättras kan det komma krävas mer grundläggande reformer. Arbetet mot våld i nära relationer skär rakt igenom flera politikområden som kriminal-, jämställdhets-, integrations-, barn- och folkhälsopolitiken. För att minska våld i nära relationer krävs många små och stora förändringar inom alla dessa områden. Det finns inga enkla helhetslösningar. Snarare krävs det ett långsiktigt, differentierat och uthålligt samarbete i hela samhället. Ett arbete med ett tydligt folkhälsoperspektiv.

Våld i nära relationer bottnar bland annat i den ojämlika maktbalans som finns mellan könen. Män som kontrollerar kvinnors levnadsvillkor och som använder våld för att få igenom sin vilja. Att åtgärda dessa systematiska skillnader i makt mellan kvinnor och män i samhället är viktigt. Det kräver ett ännu mer aktivt arbete för ökad jämställdhet, exempelvis att förskola och skola medvetet arbetar med könsroller och genusnormer.

Arbetet för ökad jämställdhet är en mycket central del i samhällets långsiktiga insatser mot våld i nära relationer.

### Arbeta i vardagen

Enligt nationella samordnaren kan många förbättringar i arbetet mot våld i nära relationer göras utan stora lagändringar, omfattande reformer eller detaljerad uppföljning. Arbetet kan bedrivas i vardagen, i det lilla sammanhanget. Det kan vara på vårdcentralen,

i lärarrummet, på socialkontoret, på förskolan, i den lokala fackklubben, i bostadsrättsföreningen, i SFI-klassen, i fotbollsklubben, på närpolisstationen eller vid kommunstyrelsens sammanträde.

En viktig iakttagelse är att ge alla som arbetar mot våld tid och utrymme att utveckla nya lösningar och att pröva nya metoder. De lokala myndigheter som möter våldsutsatta måste också samarbeta närmare i vardagen i ett löpande utvecklingsarbete.

Nationella samordnaren har mött ett mycket stort engagemang bland många som arbetar mot våld i nära relationer. Det finns både en nyfikenhet och idérikedom som skulle utnyttjas mer. Här har ansvariga chefer inom till exempel polisen, socialtjänsten och hälso- och sjukvården ett stort ansvar. De måste låta kreativa medarbetare få större utrymme för sina idéer. De statliga myndigheterna kan också bidra till detta, genom att sprida konkreta tips och framgångsrika arbetssätt.

Att bli slagen av eller slå en närstående är förenat med mycket skam och skuld hos de flesta personer. Fortfarande är det en mycket liten del av alla våldshändelser som kommer till myndigheters kännedom. Ett mer medvetet vardagsarbete är det mest långsiktigt hållbara i arbetet mot våld i nära relationer, till exempel med föräldrar och barn i förskola och skola samt företagshälsovården.

Alla måste därför börja prata mer om våld i vardagen. Då kommer fler våga be om hjälp.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken (1942:740) dels att 27 kap. 2 § ska upphöra att gälla, dels att det i 27 kap. ska införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §<sup>1</sup>

*Beslag må ej läggas å skriftlig handling, om dess innehåll kan antagas vara sådant, att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, ej må höras som vittne därom, och handlingen innehaves av honom eller av den, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller.*

*Ej heller må, med mindre fråga är om brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, hos den misstänkte eller honom närstående, som avses i 36 kap. 3 §, beslag läggas å skriftligt meddelande mellan den*

27 kap.

2 a §

*Beslag får inte läggas på skriftlig handling om dess innehåll kan antas vara sådant att befattningshavare eller annan som avses i 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om saken och handlingen innehas av denne eller av den till förmån för vilken tystnadsplikten gäller.*

2 b §

*Beslag får inte läggas på skriftligt meddelande hos den misstänkte eller denne närstående som avses i 36 kap. 3 § om fråga om meddelande mellan den misstänkte och denne närstående eller mellan sådana närstående*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1964:166.

*misstänkte och någon honom närstående eller mellan sådana närstående inbördes.*

*inbördes. Från beslagsförbudet undantas*

*1. brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år,*

*2. brott enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. brottbalken eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

## 2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 2 g § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 g §<sup>2</sup>

Hälso- och sjukvården ska särskilt beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med

1. har en psykisk störning eller en psykisk funktionsnedsättning,

2. har en allvarlig fysisk sjukdom eller skada, *eller*

3. är missbrukare av alkohol eller annat beroendeframkallande medel, *eller*

2. har en allvarlig fysisk sjukdom eller skada,  
3. är missbrukare av alkohol eller annat beroendeframkallande medel, *eller*  
4. utövar våld eller andra övergrepp mot barnet eller mot en närstående till barnet.

Detsamma gäller om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med oväntat avlider.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:979.

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebitråde

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 §<sup>3</sup>

Målsägandebitråde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det. Vid förordnandet tillämpas 26 § första stycket rätts hjälpslagen (1996:1619).

*Vid förundersökning där misstänkt och målsägande är närstående eller tidigare närstående får dock endast den förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget.*

I fråga om byte av målsägandebitråde och rätt för sådant biträde att sätta någon annan i sitt ställe tillämpas 26 § andra och tredje styckena rätts hjälpslagen.

*I fråga om byte av målsägandebitråde tillämpas 26 § andra stycket rätts hjälpslagen. Ett målsägandebitråde som förordnas enligt första stycket har rätt att sätta någon annan i sitt stället med tillämpning av 26 § tredje stycket rätts hjälpslagen.*

Målsägandebiträdet skall entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det.

*Målsägandebiträdet ska entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det.*

I övrigt tillämpas i fråga om målsägandebitråde rättegångsbalkens regler om rättegångsbiträde.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1996:1644.

## 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs att 4 och 24 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst *två* månader. Särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader. I övrigt får kontaktförbud meddelas för högst ett år.

Kontaktförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget.

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §<sup>4</sup>

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst *tre* månader. Särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader. I övrigt får kontaktförbud meddelas för högst ett år.

#### 24 §<sup>5</sup>

Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för *överträdelse av kontaktförbud* till böter eller fängelse i högst ett år.

*I ringa fall ska inte dömas till ansvar.*

Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för *överträdelse av kontaktförbud* till fängelse i högst *två* år.

*Om brottet med hänsyn till särskilda omständigheter är att bedöma som ringa och kontakten inte kan anses klart ursäktlig, döms för ringa överträdelse av kontaktförbud till böter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2011:487.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2011:487.



## 5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs att 4 a § förordningen (1988:691) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Om en domstol eller en åklagare meddelar beslut om kontaktförbud ska socialnämnden genast underrättas, om den mot vilket beslutet avses gälla och den som förbudet avses skydda har gemensamma barn under 18 år.

När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad meddelas ska socialnämnden alltid underrättas. Underrättelse ska ske till socialnämnden på den ort där förbudet helt eller huvudsakligen ska gälla.

4 a §<sup>6</sup>

Om en domstol eller en åklagare meddelar beslut om kontaktförbud ska socialnämnden genast underrättas, om den mot vilket beslutet avses gälla och den som förbudet avses skydda har gemensamma barn under 18 år *eller det finns barn som bor eller har bott tillsammans med dessa*. När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad meddelas ska socialnämnden alltid underrättas. Underrättelse ska ske till socialnämnden på den ort där förbudet helt eller huvudsakligen ska gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2011:970.

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn att 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 §<sup>7</sup>

En särskild företrädare *skall*, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. Företrädaren får dock inte väcka åtal och får inte heller väcka någon skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts.

Det som i 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken sägs om målsägandebiträdes närvaro vid förhör *skall* tillämpas på den särskilda företrädaren.

En särskild företrädare *ska*, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. Företrädaren får dock inte väcka åtal och får inte heller väcka någon skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts.

Det som i 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken sägs om målsägandebiträdes närvaro vid förhör *ska* tillämpas på den särskilda företrädaren.

*I uppdraget som särskild företrädare ingår att genom personlig kontakt med ett barn som hörts under förundersökningen förklara beslut om att förundersökningen läggs ned eller att åtal inte väcks.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 1999:997.

## 7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs följande i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

*dels* att 5 kap. 11 §, 7 kap. 1 §, 11 kap. 4 c § och 12 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i 5 kap. ska införas en ny paragraf, 12 §, av följande lydelse,

*dels* att det närmast före 5 kap. 12 § ska införas en ny mellanrubrik av följande lydelse,

*dels* att det i 11 kap. ska införas en ny paragraf, 1 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 11 §<sup>8</sup>

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

*Kommunen ska vid behov erbjuda insatsen skyddat boende till våldsutsatta.*

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2012:776.

Våldsutövare

## 12 §

*Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utövar våld eller andra övergrepp mot närstående får stöd och hjälp att förändra sitt beteende.*

## 7 kap.

1 §<sup>9</sup>

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av

1. hem för vård eller boende,
2. boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket,
3. hem för viss annan heldygnsvård,
4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs.

4. hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs,

5. skyddat boende som avses i 5 kap. 11 § femte stycket.

Tillstånd behövs inte för verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till en enskild att utföra.

Kommun och landsting som driver verksamhet som avses i första stycket, samt kommun som genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till enskild att driva sådan verksamhet, ska anmäla denna verksamhet till Inspektionen för vård och omsorg innan verksamheten påbörjas.

## 11 kap.

## 1 b §

*När socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha*

1. utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående, eller

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2012:944.

*2. bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående*

*ska nämnden utan dröjsmål inleda en utredning om barnets behov av stöd och hjälp.*

*En utredning behöver dock inte inledas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som socialnämnden får kännedom om.*

#### 4 c §<sup>10</sup>

Vid en uppföljning enligt 4 a eller 4 b § får nämnden ta de kontakter som anges i 2 § första stycket och samtala med barnet i enlighet med 10 § tredje stycket.

Uppföljningen ska avslutas senast *två* månader från det att utredningen som gäller ett barns behov av stöd och skydd avslutats eller placeringen har upphört eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § första stycket.

Nämnden ska underrätta barn som fyllt 15 år och vårdnadshavare som berörs om beslutet att inleda respektive avsluta uppföljningen.

Uppföljningen ska avslutas senast *sex* månader från det att utredningen som gäller ett barns behov av stöd och skydd avslutats eller placeringen har upphört eller när nämnden dessförinnan finner skäl att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § första stycket.

## 12 kap.

### 10 §<sup>11</sup>

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2012:776.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2012:803.

angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till en polismyndighet i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till en polismyndighet i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar. *Av 10 kap. 18 b § samma lag framgår dessutom att sekretess inte hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till en polismyndighet för att förebygga brott som avses i den paragrafen under vissa angivna förutsättningar.*

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

## 8 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 1 §<sup>12</sup>

Socialstyrelsen får meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser

- |  |  |
|--|--|
| 1. barn och unga,  |  |
| 2. äldre personer,   |  |
| 3. personer med funktionsnedsättning,                                |  |
| 4. missbrukare, <i>och</i>   | 4. missbrukare,  |
| 5. personer som anges i 5 kap.<br>11 § socialtjänstlagen (2001:453). | 5. personer som anges i 5 kap.<br>11 § socialtjänstlagen (2001:453),<br><i>och</i> |
|  | 6. våldsutövare som anges i<br>5 kap. 12 § socialtjänstlagen<br>(2001:453).        |

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2009:861.

## 9 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott att 5 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>13</sup>

Ett rättsintyg får inte utfärdas utan den enskildes samtycke, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Ett rättsintyg som avser *en målsägande* får utfärdas utan samtycke

1. vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett år* eller försök till brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år,

1. vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *nio månader* eller försök till brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år,

2. vid misstanke om försök till brott för vilket 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),

3. vid misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor, mot någon som inte har fyllt arton år, eller

4. om uppgifter, för vilka gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659), har lämnats ut till en polismyndighet eller en åklagarmyndighet efter samtycke från målsäganden.

Ett rättsintyg som avser *den som är misstänkt för brott* får utfärdas utan samtycke

1. i samband med kroppsbesiktning enligt 28 kap. rättegångsbalken, eller

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2010:673.



2. om annan undersökning än kroppsbesiktning har ägt rum och det föreligger misstanke om sådant brott som avses i andra stycket 1–3.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

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

Härigenom föreskrivs följande i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 10 kap. 18 b §, av följande lydelse,

*dels* att 10 kap. 23 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 kap.

#### 18 b §

*Sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 och 3 §§ hindrar inte att en uppgift som rör en enskild lämnas till en polismyndighet, om*

*1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,*

*2. mot en närstående eller tidigare närstående person, och*

*3. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det.*

*En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.*

23 §<sup>14</sup>

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet 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*, 1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *nio månader*,

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).

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

---

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2013:795.

# 1 Uppdrag och arbete

## 1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 26 april 2012 om direktiven till uppdraget som nationell samordnare mot våld i nära relationer. I uppdraget ingår sammanfattningsvis att

- samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer. Särskilt fokus ska läggas på rättsväsendet,
- aktivt verka för att förbättra samverkan mellan berörda aktörer och bidra till en ökad samsyn kring hur våld i nära relationer bäst ska förebyggas och bekämpas,
- särskilt överväga hur förebyggande insatser mot våld kan utvecklas och genomföras,
- i samråd med berörda aktörer bidra till att sprida och förbättra genomslaget av befintlig kunskap på området,
- överväga hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas och i detta sammanhang särskilt överväga hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet kan förstärkas,
- aktivt verka för att synliggöra olika aspekter och negativa konsekvenser av våld i nära relationer för såväl berörda aktörer som allmänheten och
- vid behov lämna förslag till hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras och samverkan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå.

Direktivet i sin helhet återfinns i *bilaga 1*.

## 1.2 Avgränsningar

Som framgår av direktiven ska samordnaren ta sin utgångspunkt i befintlig kunskap. Några egna studier har därför inte gjorts utan den problembild som ligger till grund för förslagen bygger på de problem som professionella yrkesgrupper och myndigheter, idéburna organisationer, brottsutsatta och anhöriga, journalister med flera redovisat samt utredningar, rapporter och litteratur som redovisas i detta betänkande men även på enskilda personers berättelser, nationella samordnarens egna hearingar och debatter samt många studiebesök i operativ verksamhet av skilda slag. En viktig utgångspunkt för nationella samordnaren har varit att avgränsa runt praktiknära frågor, att identifiera hinder i det vardagliga arbetet och framkomliga vägar för att ge bättre möjligheter till ett effektivare arbete för dem som arbetar med våld i nära relationer.

I det utåtriktade arbetet har nationella samordnaren försökt att arbeta komplementärt och inte göra sådant som många andra redan gör.

## 1.3 Hur arbetet bedrivits

En väsentlig del i nationella samordnarens uppdrag har varit att samla myndigheter och organisationer för att aktivt verka för att göra olika aspekter och konsekvenser av våld i nära relationer synliga. I detta avsnitt redovisas hur arbetet har bedrivits.

Utöver de många studiebesök och andra träffar som beskrivs nedan har nationella samordnaren haft ett mycket stort antal enskilda samtal med brottsutsatta, anhöriga och gärningsmän, debattörer och opinionsbildare, politiker, ideellt engagerade och yrkesverksamma som alla bidragit med sina erfarenheter av hur våldet kan se ut och vilka konsekvenser det kan få samt förslag till förbättringar i samhällets insatser. Många samtal har förts med yrkesgrupper som möter våld i nära relationer i sin vardag, framförallt poliser, socialsekreterare och professioner inom hälso- och sjukvården, men även forskare och andra experter inom området. Fortlöpande dialog har också hållits med tjänstemän inom Regeringskansliet, Sveriges Kommuner och Landsting, företrädare för kvinnojourer och andra idéburna organisationer m.fl.

### 1.3.1 Egeninitierade sammankomster

Nationella samordnaren har själv och med hjälp av andra, anordnat ett stort antal hearingar, referensgrupper, fokusgrupper och andra möten för att diskutera idéer och förslag på hur arbetet mot våld i nära relationer kan bli effektivare. Bland annat bjöd statsråden Beatrice Ask, Maria Larsson och Nyamko Sabuni, tillsammans med nationella samordnaren, vid ett tillfälle in generaldirektörerna och motsvarande vid tolv berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting till samtal om våld i nära relationer. Nationella samordnaren redovisade sin bild av problemen på området och vad som behöver bli bättre. Myndighetscheferna gavs i sin tur möjlighet att redovisa på vilket sätt respektive myndighet avsåg att agera för att frågan om åtgärder mot våld i nära relationer ska få ett bättre genomslag i verksamheten.

En strategisk referensgrupp med ordförandena från tio berörda organisationer träffats vid olika tillfällen under utredningsarbetets gång för att diskutera förslag och åtgärder som nationella samordnaren presenterat. För mer specifika frågor bjöds särskilt sakkunniga och experter in till ett antal olika fokusgruppsmöten för att diskutera möjliga vägar att lösa identifierade problem. Det ovan beskrivna har varit arbetsmetoden fram till de förslag som presenteras i detta betänkande. Fokusgrupper bildades kring frågor om finansiering av vissa idéburna organisationers verksamhet, förutsättningar för samverkan och samordning i enskilda ärenden, rättsliga frågor, hedersrelaterat våld och förtryck samt barns särskilda utsatthet.

Nationella samordnaren erbjöd under hösten 2013 samtliga länsstyrelser och respektive landshövding att tillsammans med samordnaren anordna hearingar för att samla och stödja berörda myndigheter, organisationer m.fl. för att diskutera ökad regional och lokal effektivitet, kvalitet och långsiktighet i arbetet. Sammankomster ägde rum i drygt hälften av länen.

Två rundabordssamtal om hedersrelaterat våld och förtryck hölls i samarbete med statsråden Maria Arnholm, Erik Ullenhag och statsrådet Beatrice Ask. Statsråden och ett trettiotal ungdomar från Stockholm, Göteborg och Malmö, som alla är engagerade i Fryshusens projekt Sharaf hjältar och hjältinnor, träffades för att diskutera. Vid det ena mötet deltog också ungdomar från en romsk ungdomsförening i Skarpnäck. Vid de båda samtalen beskrevs bland

annat problem kring vardagliga hedersrelaterade begränsningar samt behovet av att arbeta med föräldragenerationen i dessa frågor.

Nationella samordnaren träffade i maj 2013 riksdagens justitieutskott för att ge information om och diskutera utredningens iakttagelser. Samtliga partiers riksdagsgrupper erbjöds under vintern 2013/2014 samma möjlighet vilket alla utom en anammade.

Under Almedalsveckan i Visby sommaren 2013 anordnade nationella samordnaren två öppna hearingar. Den ena under rubriken ”Hur skapas en framgångsrik samverkan kring våld i nära relationer?” och den andra under rubriken ”Vad händer med pojkar som får stryk hemma?”. Nationella samordnaren medverkade även vid en rad andra hearingar och debatter under veckan.

### 1.3.2 Studiebesök

Nationella samordnaren och medarbetarna i kansliet har genomfört hundratals studiebesök hos, och möten med, statliga myndigheter, kommuner, frivilligorganisationer och andra. Frågeställningarna vid dessa besök och samtal har främst handlat om vilka problem man stöter på i arbetet mot våld i nära relationer, som man inte själv kan lösa, och på vilket sätt nationella samordnaren skulle kunna bidra till en lösning eller förbättring. Inte minst har besöken handlat om olika samverkansmodeller. I betänkandet hänvisas till många goda exempel.

Samordnaren har även studerat goda exempel i andra länder. Diskussioner och erfarenhetsutbyten vid konferenser och andra sammankomster utomlands där frågor kring våld i nära relationer diskuterats har därför genomförts under utredningstiden. I kombination med dessa resor har studiebesök vid särskilt intressanta verksamheter gjorts.

### 1.3.3 Försöksverksamhet i Södertälje

Nationella samordnaren har initierat och genomfört ett utvecklingsarbete i Södertälje tillsammans med polisen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, kvinnojouren samt Södertörns åklagarkammare. Representanter från alla organisationer träffades sju halvdagar för att, utifrån ett s.k. systemsynsätt och kunskap om de

våldsutsattas behov, ta fram en gemensam handlingsplan för att utveckla samhällets arbete mot våld i nära relationer i Södertälje.

Samordnarens övergripande syfte med arbetet var att ta fram en konkret beskrivning av hur man praktiskt kan gå tillväga för att organisationsöverskridande, i en kommun eller ett län, få en helhetsbild av hur samhällets arbete mot våld i nära relation faktiskt fungerar och vad som behöver förändras. I den separata *bilagan* beskrivs arbetet närmare.<sup>1</sup>

#### 1.3.4 Kommunikation och media

Nationella samordnaren har aktivt bedrivit ett utåtriktat arbete, både gentemot berörda aktörer och allmänheten, för att medverka till en ökad medvetenhet och på så sätt bättre synliggöra problem runt våld i nära relationer. Samordnaren har medverkat i debatter och intervjuer för nyhetsprogram i radio och tv, gett intervjuer i tidningar och tidskrifter, medverkat i ett flertal tv-program där problematik kring våld i nära relationer har diskuterats samt skrivit flera debattartiklar som publicerats i de stora dagstidningarna.

Löpande information om utredningens arbete har dessutom funnits tillgänglig på webbplatsen [www.relationsvald.se](http://www.relationsvald.se).

### 1.4 Betänkandets disposition

I *kapitel 1* redogörs för nationella samordnarens uppdrag och arbete.

I *kapitel 2* ges som en grundläggande utgångspunkt en kortfattad beskrivning av områdets komplexitet, skillnader över landet, vissa data i korthet som kan ge en bild av våldets omfattning samt ett förslag till gemensam verksamhetsutveckling.

I *kapitel 3–9* återfinns nationella samordnarens förslag, bedömningar och övriga iakttagelser.

Slutligen återfinns en *författningskommentar* avseende lagförslagen.

---

<sup>1</sup> Bilaga till detta betänkande, *Utveckla lokalsamhällets samlade arbete mot våld i nära relationer. En praktisk vägledning för kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer.*



## 2 Förstå komplexiteten vid våld i nära relationer och pröva nya vägar tillsammans

### 2.1 Beakta komplexiteten vid planering, koordinering och styrning

**Bedömning:** Kunskap om och förståelse för komplexiteten vid våld i nära relationer behöver vara en central utgångspunkt för planering, koordinering och styrning på lokal, regional och nationell nivå.

Genom strategiskt och operativt samarbete kan kvalitet och effektivitet förbättras.

#### Inledning

Offentlig verksamhet kännetecknas generellt av hög grad av komplexitet eftersom det finns en omfattande specialisering som ofta involverar många nivåer och alltid har mål-medel-dilemman, är budgetkopplad och ofta politisk.<sup>1</sup> Vissa samhällsområden är särskilt komplexa med svårlösta komplicerade delproblem sammanbundna med andra problem i ett sorts socialt trassel.<sup>2</sup> Området våld i nära relationer är ett sådant och omfattar allvarliga brott mellan människor med känslomässiga band till varandra och med olika beroendeförhållanden.

Mycket har gjorts inom området våld i nära relationer och avsevärda resurser avsatts de senaste femton åren. Hur utvecklingen hade sett ut utan dessa insatser går inte att veta, däremot finns en

<sup>1</sup> Adolfsson, P. & Sölli, R. red. (2009), *Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och professioner*.

<sup>2</sup> Jfr. eng. "social messes" och "unstructured reality", uttryck myntat av Ackoff 1974.

bred samstämmighet om att utvecklingen på många sätt har gått kraftigt framåt och att Sverige i ett internationellt perspektiv bedriver ett framgångsrikt arbete mot våld i nära relationer. Jämställdhetsarbetet har varit och förblir ett grundläggande fundament i ett långsiktigt arbete mot våldet. Därtill behöver våld i nära relationer även få ett tydligt utrymme i folkhälsopolitiken (avsnitt 8.1).

Samtidigt menar nationella samordnaren att det finns risk för att utvecklingen kan plana ut (avsnitt 2.2), om inte grundläggande förändringar på området kommer till stånd. Möjligheten att se dessa bedömer nationella samordnaren ökar om man bättre förmår se och hantera områdets komplexitet.

Svårlosta samhällsfrågor<sup>3</sup> ställer särskilda krav på hur man analyserar, planerar och vidtar åtgärder.<sup>4</sup> Nationella samordnaren vill peka på fem aspekter som är viktiga att tänka på inte minst för beslutsfattare på olika nivåer för att få bättre resultat i samhällets samlade arbete mot våld i nära relationer.<sup>5</sup>

### *1. Problemen är sammanvävda och svåra att förutse vilket förutsätter strategiskt och operativt samarbete*

Orsaker till våldet står att finna i ett komplext samspel av bland annat sociala, kulturella, ekonomiska och politiska faktorer som är inbördes beroende av varandra.<sup>6</sup> Varje problem är som regel nära relaterat med ett annat problem. Ett barn med svårigheter i skolan kan vara ett barn vars föräldrar utövar våld, som kan ha samband med missbruk, vilket kan förstärka social isolering och arbetslöshet som påverkar familjens ekonomi och boendesituationen, vilket i sin tur påverkar hälsan osv.

Orsakssamband som kan verka självklara visar sig ofta inte vara det.<sup>7</sup> Till synes kloka beslut riskerar att få andra och oönskade effekter än de eftersträvade. Beslut och tillvägagångssätt i en myndighet får

<sup>3</sup> I litteraturen benämnda "wicked problems", se till exempel SOU 2013:40, s. 60.

<sup>4</sup> Se till t.ex. Teisman, G., van Buuren, A. & Gerrits, L. (2009), *Managing complex governance systems*; SOU 2013:40, s. 60f; Devaney, J. & Spratt, T. (2009), *Child abuse as a complex and wicked problem*.

<sup>5</sup> Jordan, T. & Andersson, P. (2010), *Att hantera de svårlosta samhällsfrågorna*.

<sup>6</sup> WHO (2002), *World report on violence and health*, s. 10.

<sup>7</sup> I en brittisk studie påvisas t.ex. att det inte finns något belägg för att våld i nära relationer ökar med en generell ökande arbetslöshet, vilket man intuitivt skulle kunna tro. Däremot menar man att högre arbetslöshet för kvinnor ökar risken för våld i hemmet medan högre arbetslöshet för män kan minska risken. Se Anderberg, D., Rainer, H., Wadsworth, J. & Wilson, T. (2013), *Unemployment and Domestic Violence: Theory and Evidence*, i Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 1230, July 2013.

ibland oanade konsekvenser för andra myndigheter. Individer och familjer med mångfacetterad problematik får många kontakter inom socialtjänsten men problemen tenderar att definieras och kategoriseras utifrån hur socialtjänstens individ- och familjeenhet har organiserats.<sup>8</sup>

Det komplicerade fältet mellan stöd och hjälp till utsatta å ena sidan och rättsprocessen å den andra ger hög grad av komplexitet hela vägen ut i de enskilda ärendena.

Området kan även successivt ändra karaktär, förändringar som inte nödvändigtvis avspeglas i uppföljningsdata. Antalet kvinnor som söker skydd i s.k. skyddade boenden kan vara relativt konstant över tid, men delvis ha annan bakgrund med andra förutsättningar och behov än tidigare.

För att fatta verksamhetsbeslut på goda grunder inom området våld i nära relationer krävs allsidiga belysningar av problemen utifrån olika professioners perspektiv. Former för samarbete och koordinering på såväl lokal (avsnitt 2.1.2), regional (avsnitt 8.6) som nationell (avsnitt 8.4) nivå är därför viktig.

För den enskilde som söker hjälp är det viktigt att det finns ett operativt samarbete mellan myndigheterna (avsnitt 3.1.2).

## *2. Risk för att endast åtgärda symptomen – viktigt att också arbeta med de bakomliggande orsakerna*

Svårlösta samhällsfrågor brukar innebära att det görs många försök att komma till rätta med problemen, men att resultaten inte alltid blir så bra som man tänkt sig. Insikten att problemen är komplexa riskerar att leda till för lite fokus på det långsiktiga arbetet. Med fokus på snabba resultat kan åtgärderna inriktas på symptomen snarare än att gå till botten med problemen genom en djupare förståelse av deras bakomliggande orsaker.

Den utvärdering av regeringens handlingsplan som Brottsförebyggande rådet (Brå) gjorde 2010 visar till exempel att åtgärderna fokuserar på de våldsutsatta kvinnorna snarare än på de män som slår.<sup>9</sup> Enligt Brå:s bedömning föreligger det därmed en risk att omfattande resurser satsas på åtgärder med begränsade långsiktiga effekter.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2009), *Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008*.

<sup>9</sup> Skr. 2007/08:39.

<sup>10</sup> Brå (2010), *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. En första uppföljning av regeringens handlingsplan*.

I ett feministiskt perspektiv är huvudförklaringen till partner-våld samhällets könsmaktsordning, dvs. att män generellt sett har mer makt än och befinner sig i en överordnad position i förhållande till kvinnor. Utgångspunkten i detta perspektiv är att det råder en ojämlig maktbalans mellan könen. Samhällets patriarkala strukturer innebär att män kontrollerar kvinnors levnadsvillkor och att vissa män befäster denna kontroll med våld. Detta perspektiv kan dock inte förklara allt våld i nära relationer, till exempel det som förekommer i samkönade relationer. För att komma till rätta med dessa skillnader i makt mellan kvinnor och män i samhället krävs ett än mer aktivt jämställdhetsarbete. Riksdag och regering har definierat ett jämställt samhälle som ett samhälle där kvinnor och män har samma makt att forma samhället och sina egna liv och ett av målen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Det är nationella samordnarens övertygelse att det behövs nya perspektiv på och former för hur samhället på bästa sätt kan ge stöd och hjälp för långsiktigt hållbara förändringar till personer och familjer med mångfacetterad psykosocial problematik, en fråga som dock ligger utanför detta uppdrag.

Det är centralt att utveckla stödet till de våldsutsatta (kapitel 3) och till barn som lever med våld (kapitel 4) men det krävs ett strategiskt och på olika nivåer långsiktigt förebyggande arbete (kapitel 8) med större fokus på personer med stora aggressionsproblem, vilket huvudsakligen är män (kapitel 6) och på socioekonomiska faktorer i stort (arbete, bostad, hälsa) som är viktiga komponenter i arbetet för att minska våld i nära relationer.

### *3. Det finns få definitiva lösningar – lärande och ständiga förbättringar är vägen framåt*

De problem man stöter på i den här typen av komplexa samhällsområden har också egenskapen att de inte kan lösas en gång för alla. Problemen minskar eller ökar i omfattning, men de försvinner inte helt. Det finns inte ett visst åtgärds paket som kommer att leda till att allt våld upphör. Det finns t.ex. inte en definitiv lösning på problemet att så många våldsutsatta väljer att avstå från att polisanmäla eller att inte stå fast vid sin anmälan i brottsutredningen. Hanteringen av barn som följer med till skyddat boende är ett annat exempel på ett problem som är svårt att slutgiltigt lösa.

Det som först kan verka vara en bra lösning på ett problem kan visa sig leda till nya problem.

Flera av delproblemen på området är sådana att det handlar om att hitta bästa möjliga, eller minst dåliga, hantering. Ett ständigt lärande samt ett strukturerat arbete med ständiga förbättringar lokalt och regionalt är därför den viktiga vägen framåt (avsnitt 2.1.2).

#### *4. Svårt men viktigt med försöksverksamheter*

Alla situationer som involverar människor är i viss mån unika, tolkas och förstås olika av alla inblandade (utifrån profession, kompetens, erfarenhet och grundläggande värderingar m.m.) och förändras kontinuerligt. Svårlösta samhällsfrågor som våld i nära relationer handlar om människors liv och vardag på ett påtagligt sätt och är ofta förenat med rädslor och oro. Det går därför inte att lättvindigt experimentera med åtgärder och insatser. Varje åtgärd får konsekvenser för människor och ställer därför krav på ansvarsfullt handlande hos beslutsfattare.

Samtidigt är det angeläget att pröva sig fram och få kunskap om vad som verkligen ger effekt, för vem och i vilka situationer. Det behövs till exempel nya perspektiv på och former för hur samhället på bästa sätt kan ge stöd och hjälp för långsiktigt hållbara förändringar till personer och familjer med mångfacetterad psykosocial problematik (se exempel i avsnitt 3.10).

Lärandet behöver också struktureras och vissa myndigheter måste ha ansvar för att dra slutsatser ur olika försök. Det har de senaste åren genomförts många projekt men lärandet och slutsatserna från dessa kan förtydligas.

Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) med flera har en viktig uppgift att uppmärksamma, pröva och utvärdera metoder. Länsstyrelserna ska enligt nationella samordnarens förslag ha en fortsatt viktig och utvidgad roll för att stödja försöksverksamheter och att beprövade kunskaper når ut (avsnitt 8.6).

#### *5. Komplexiteten ställer krav på helhetsyn och gränsöverskridande kunskap och ledning*

Komplexa områden som våld i nära relationer är svåra att styra utifrån den traditionella logiken att fördela tydligt avgränsade uppgifter till enheter eller myndigheter att sköta inom ramen för

klara ansvarsområden. Involverade enheter och myndigheter måste därför utifrån en helhetssyn ha fler utgångspunkter för arbetet än det egna ansvarsområdet eller organisationen.<sup>11</sup>

Det finns en omfattande litteratur och många utredningar som beskriver problemet med för starka organisationsgränser (stuprör) inom komplexa områden och behovet av att i högre grad utgå från den verksamheten är till för.<sup>12</sup> Det ställer också krav på chefer att inte se på komplexiteten som ett problem som kan rationaliseras bort utan som en del av den verklighet som behöver hanteras, bland annat med ett utvecklat samarbete med andra.<sup>13</sup>

På nationell nivå förstärks problemet delvis av att området våld i nära relationer spänner över flera politikområden och departement. En bättre koordinering mellan i första hand kriminal-, jämställdhets-, folkhälso- och socialpolitiken skulle därför sannolikt ge bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart arbete mot våld i nära relationer och minska risken för satsningar som inte hänger ihop med varandra (avsnitt 8.4).

På lokal nivå resulterar specialiseringen i att den enskildes problem eller situation delvis ändrar karaktär och benämning efter hand. Det som kanske börjar som ett inlärningsproblem för ett barn i skolan byter skepnad och blir ett socialt problem och en rättslig process som förgrenas till ett försörjningsproblem för att kanske förvandlas till ett psykiatriskt vårdproblem, missbruksproblem eller vårdnadstvist och ytterligare rättsliga processer. Varje specialist gör i mötet med den våldsutsatta oftast så gott den kan och har som regel kompetens och god vilja inom sitt ansvarsområde. Ändå riskerar det samlade resultatet att inte bli tillräckligt bra för den enskilde och kostsamt för samhället.<sup>14</sup> Operativa arbetsgrupper (avsnitt 3.1.2), gemensamt utvecklingsarbete utifrån enskildas behov (avsnitt 2.1.2) och samhällsekonomiska analyser (avsnitt 9.1.6) anser nationella samordnaren är några vägar framåt att hantera detta.

---

<sup>11</sup> Persson, J. E. & Westrup, U. (2014), *Gränsöverskridande chefskap*; SOU 2013:40.

<sup>12</sup> T.ex. Quist, J. (2009), *Komplexitet i samverkan mellan olika offentliga aktörer*; SOU 2007:10; Stigendal, L. (2010), *Effektiv styrning*.

<sup>13</sup> Persson, J. E. & Westrup, U. (2014), *Gränsöverskridande chefskap*.

<sup>14</sup> Länsstyrelsen Dalarnas län (2013), *Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv*, s. 87.

### 2.1.1 Stora lokala och regionala skillnader

**Bedömning:** De stora lokala och regionala skillnaderna i hur arbetet mot våld i nära relationer bedrivs och vilka resultat som uppnås är oroande. Utöver tillsyn behövs ett organiserat lokalt och regionalt förbättringsarbete.

En ytterligare komplexitet med våld i nära relationer är de stora lokala och regionala variationer som finns. Eftersom lagstiftning, normering, professionskulturer med mera är nationell kan man tala om våld i nära relationer som *ett* komplext område. En våldsutsatt, eller misstänkt gärningsman, möter ungefär samma typ av kontakter, förfaranden och blanketter oavsett var denne bor.

Men ser man närmare på detta finns det en rad faktorer som bidrar till stora olikheter och lokala variationer. Kommunens omfattande ansvar på detta område leder till att olikheter i kommunernas prioriteringar, organisering av socialtjänsten, grad av personalomsättning, resursättning, kompetens på området och rutiner leder till att förmåga och resultat varierar avsevärt. Inspektionen för vård och omsorg konstaterar att det finns stora skillnader i kommunernas arbete, lagens krav följs inte alltid, kvaliteten och kompetensen inom området skiljer sig mellan kommuner och i vissa kommuner finns stora brister när det gäller att uppmärksamma och utreda våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld och deras behov. Som ett exempel på olika rutiner nämns att vissa kommuner i stor omfattning hänvisar kvinnor och barn till serviceinsatser utan utredning och biståndsbeslut medan detta är otänkbart i andra.<sup>15</sup>

Tidigare studier visar dessutom att jämförelser mellan kommuner eller landsting tyder på att det inte finns något enkelt samband mellan kostnader och resultat, även efter hänsyn tagits till sådana faktorer som beaktas i utjämningsystemet.<sup>16</sup>

Även polismyndigheterna arbetar på olika sätt liksom de olika landstingens hälso- och sjukvårdsenheter, vilket medför betydande regionala variationer. Exempelvis varierar handläggningstiderna för vanliga brottstyper avsevärt mellan olika län.<sup>17</sup>

Vad som mäts och följs upp, arbetsrutiner, vilken information som delas och hur, med vilka man samarbetar och på vilket sätt,

<sup>15</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.

<sup>16</sup> Ackerby, S. (2009), *Produktivitet och effektivitet i kommunal verksamhet*.

<sup>17</sup> Brå (2014), *Handläggningstider i rättskedjan 2009–2012*.

tillämpningen av sekretesslagstiftningen, utformningen av lokala direktiv och riktlinjer, tolkningen av centrala riktlinjer, liksom fysisk lokalisering av olika verksamheter och grad av privatiseringar utgör ytterligare exempel på faktorer som leder till stora skillnader över landet. Därtill kommer de ideella organisationernas olika placering, kapacitet, förmåga och kompetens liksom vilka former för samarbete med kommunen som finns utarbetade.

### 2.1.2 Bedriv gemensam verksamhetsutveckling lokalt och regionalt

**Förslag:** Länsstyrelserna uppdras att i samarbete med polisen bjuda in kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer till regionalt utvecklingsarbete, som utifrån en helhetssyn tar fram en gemensam handlingsplan för ett tryggt och säkert samhälle fritt från våld i nära relationer.

Våld i nära relationer kräver insatser från många olika professioner, myndigheter och organisationer. Alla verksamheter har åtminstone två saker gemensamt; de finns till för enskilda samhällsmedborgare och allmänheten i stort och de är i huvudsak skattefinansierade. Det är goda skäl för ett nära samarbete myndigheterna emellan.

Men samarbete begränsas många gånger av exempelvis organisationernas skilda uppdrag, mål och uppföljningssystem, huvudmannaskap och lagstiftning samt skillnader i verklighetsbeskrivningar.

Samordnaren bjöd därför efter en inledande diskussion med polisen in socialtjänsten, sjukhuset och kvinnojouren i Södertälje samt Södertörns åklagarkammare till ett utvecklingsarbete i syfte att pröva myndighetssamverkan utifrån ett systemsynsätt<sup>18</sup> inom området våld i nära relationer.

Arbetet i Södertälje utgick från följande principer som skulle vara vägledande i det gemensamma utvecklingsarbetet:

1. Förbättra utifrån ett helhetsperspektiv.
2. Rikta utvecklingsarbetet mot sådant som målgruppen själv värdesätter.
3. Fokusera särskilt på relationerna mellan olika delar (till exempel mellan olika enheter eller organisationer).

---

<sup>18</sup> SOU 2013:40.



4. Åtgärda bakomliggande orsaker till utmaningar.
5. Skapa förutsättningar för förbättringar som består och utvecklas över tid.
6. Ha ett lyssnande förhållningssätt och involvera målgrupp, medarbetare och chefer.<sup>19</sup>

En bärande idé i det tillvägagångssätt som prövades i Södertälje är att flytta deltagarnas fokus från den egna organisationen till att i stället se en större helhet och hur olika delar interagerar och påverkar varandra. Genom att arbeta utifrån en geografisk avgränsning och kunskap om de våldsutsattas behov och alla deras myndighetskontakter är tanken att förändra deltagarnas och ledningens tänkesätt och perspektiv om verksamheten och vilka de verkliga utmaningarna är.

Genom reflektioner och lärande utifrån olika professioners perspektiv och med kunskap om brottsoffrens faktiska ärenden, upplevelser och behov samt annan kunskap om det lokala systemet har myndigheterna tagit fram en gemensam handlingsplan för det fortsatta arbetet i Södertälje mot våld i nära relationer.

Det är för tidigt att säga något om de långsiktiga resultaten i Södertälje och det fortsatta gemensamma utvecklingsarbetet och genomförandet av handlingsplanen behöver följas upp, till exempel av länsstyrelsen. Men arbetssättet i Södertälje kan tjäna som inspirationskälla för andra kommuner och län och beskrivs därför i en vägledning som återfinns i *separat bilaga*.<sup>20</sup>

Det är mycket angeläget att få till stånd ett strukturerat utvecklingsarbete mot våld i nära relationer, inte minst i de kommuner som i tillsynen visat sig vara svaga.

Nationella samordnaren föreslår att länsstyrelserna i samarbete med polisen ska bjuda in kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer till regionalt utvecklingsarbete som utifrån en helhetssyn tar fram en gemensam handlingsplan för ett tryggt och säkert samhälle fritt från våld i nära relationer.

---

<sup>19</sup> Dessa utvecklas ytterligare i bilagan till detta betänkande.

<sup>20</sup> Bilaga till detta betänkande, *Utveckla lokalsamhällets samlade arbete mot våld i nära relationer. En praktisk vägledning för kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer.*

## 2.2 Kort om våldets omfattning

### 2.2.1 Nya data bekräftar känd bild

Två stora svenska kartläggningar, från NCK respektive Brå, har presenterats 2014 som är centrala underlag i arbetet mot våld i nära relation.<sup>21</sup> Några av de resultat som är viktiga utgångspunkter för nationella samordnarens förslag är

- Barns utsatthet. Minst 150 000 barn bor i hushåll där det förekommer våld. Knappt hälften upplever återkommande våld i hemmet.
- Våldets omfattning. Drygt var femte person i befolkningen har någon gång i sitt liv utsatts för våld i en nära relation.
- Kvinnor är särskilt utsatta. Drygt var fjärde kvinna och var sjätte man har utsatts någon gång i sitt liv. Andelen utsatta för fysiskt våld uppgår till 15 procent för kvinnor och 8 procent för män.
- Ett folkhälsoproblem. Att utsättas för sexuellt, fysiskt eller psykiskt våld kan bidra till ökad risk för olika former av psykisk och fysisk ohälsa, på kort och på lång sikt. Exempelvis är riskbruk av alkohol dubbelt så vanligt bland kvinnor och män som har varit utsatt för allvarligt sexuellt eller fysiskt våld som vuxen än bland dem som inte varit utsatta. Även risken för självskadebeteende och symptom på posttraumatisk stress ökar markant.
- Ett allvarligt brott som inte anmäls. Våldsbrott i nära relation polisanmäls sällan. Bland de personer som blev utsatta under 2012 uppgav 8 procent att de haft någon form av kontakt med polisen. Av samtliga personer som blev utsatta för brott i en nära relation under 2012 uppger knappt 4 procent att de har polisanmält händelsen eller någon av händelserna.
- Mycket liten andel av de våldsutsatta söker hjälp av det offentliga eller i kvinnojourer eller andra frivilligorganisationer. Hälso- och sjukvården är den del av samhällsorganisationen som möter flest och når i bästa fall cirka en fjärdedel av de kvinnor som utsatts för grovt våld. Socialtjänst och frivilligorganisationer tycks komma i kontakt med färre än en tiondel av de våldsutsatta.

---

<sup>21</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2014), *Våld och hälsa – En befolkningsstudie om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*; Brå (2014), *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*.

- Regelbundet våld vanligt. Nästan hälften av de personer som varit utsatta för psykiskt våld under 2012 uppger att våldet har varit återkommande under året. Av dem som utsattes för återkommande fysiskt våld under 2012 blev nästan var fjärde person utsatt flera gånger.
- Bristande stöd. Av dem som under 2012 utsatts för återkommande fysiskt våld uppger nästan 38 procent av kvinnorna och drygt 21 procent av männen att de haft behov av hjälp och stöd som inte blivit tillgodosedda.
- Vissa är mer utsatta än andra. De bakgrundsfaktorer som verkar ha starkast relevans är ålder, familjerelation, utbildning, boendeform och ekonomiska förutsättningar. Utsattheten är högst bland personer i åldrarna 16–34 år, ensamstående föräldrar, personer med högst gymnasial utbildning och personer boende i flerkonfamiljshus. Utsatta kvinnor har ofta sämre ekonomiska förutsättningar än kvinnor som inte blivit utsatta.

### 2.2.2 Ett svårfångat samhällsproblem

Våld i nära relationer är ett samhällsproblem som inte är lätt att beskriva vad gäller omfattning, struktur och utveckling över tiden. Det finns flera orsaker till detta. En grundläggande svårighet är att de olika typer av data som finns för att beskriva våldsbrottslighet var och en för sig inte förmår fånga in alla delar av våldet eller alla utsatta grupper. Brottsofferstudier anses till exempel främst fånga in mindre grovt våld som mest drabbar väletablerade grupper i samhället. De personer som befinner sig i samhällets utkanter – missbrukare, hemlösa, papperslösa med flera – ingår till stora delar i bortfallet i den typen av undersökningar men även personer som talar minoritetsspråk, lever isolerat osv. Kriminalstatistiken fångar på motsvarande sätt in en större andel grova brott och som begås mot socioekonomiskt mer utsatta grupper i samhället. Forskare förespråkar därför användandet av flera olika typer av datakällor för att beskriva våldet.<sup>22</sup>

Sett över tid har förändringar i både lagstiftning och attityder påverkat i vilken utsträckning våldet definieras som ett brott av både samhället och de utsatta personerna. Sådana förändringar över

---

<sup>22</sup> Brå (2009), *Våld mot kvinnor och män i nära relationer. Våldets karaktär och offrens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet.*

tid påverkar både hur personer svarar i offerundersökningar och om de väljer att polisanmäla brott de själva eller andra har utsatts för.

Ytterligare en svårighet när våld i nära relationer ska beskrivas handlar om vilka handlingar som ska inkluderas. Förutom fysiskt, psykiskt och sexuellt våld kan fler handlingar vara en del i ett beteende som präglas av kontroll och förtryck. Det kan ta sig i uttryck att förövaren raserar sin partners privatekonomi, slår sönder saker eller saboterar umgänget kring gemensamma barn.

### 2.2.3 Våld mot barn

Trots att våld mot barn i nära relationer bedöms ha minskat kraftigt under de senaste decennierna, är det fortfarande många som utsatts för våld i sin hemmiljö under uppväxten.

Allmänna barnhusets senaste nationella undersökning om förekomst av barnmisshandel visar att nästan var tredje förälder uppgav att de knuffat, huggit tag i eller ruskat om barnet vid en konflikt.<sup>23</sup> Betydligt färre – 2,9 procent – uppgav att de hade slagit barnet. Andelen som uppgav att det handlat om grovt våld, som slag med knytnävar, sparkar eller slag med föremål, är ännu lägre (0,4 procent).

Genom äldre undersökningar går det att visa att attityderna till barnaga bland svenska föräldrar har blivit mindre tillåtande över tiden. År 1965 var över hälften av föräldrarna positiva till uppfostringsaga. Vid de senaste två mätningarna 2006 och 2011 har den andelen legat på 7–8 procent av föräldrarna. Andelen föräldrar som uppgav att de hade slagit sitt barn har minskat från drygt en fjärdedel till 1–3 procent av föräldrarna i mätningarna på 2000-talet. Minskningen syns även för grövre våld som sparkar, knytnävsslag och slag med föremål. Enligt Allmänna barnhusets undersökning finns det dock tecken på att mildare våld som knuffar och ruskningar har ökat bland föräldrarna under 2000-talet, det gäller främst mer välutbildade föräldrar. Vissa forskare menar att det skulle kunna förklaras med samhällsdebatten och påverkan från tv-program som förpräkar uppfostringsmetoder med tydligare gränssättning mot små barn.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Jansson, S., Jernbro, C. & Långberg, B. (2011), *Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige – en nationell kartläggning 2011*.

<sup>24</sup> "Ökning av mildare barnaga", Ekot/Sveriges Radio, 23 oktober 2007.

Allmänna barnhusets enkätfrågor till 15-åringar visar att andelen unga som blivit slagna både enstaka gånger och många gånger har minskat påtagligt från mitten av 1990-talet till mätningarna på 2000-talet.<sup>25</sup> I den senaste undersökningen 2011 uppgav nära 14 procent att de blivit slagna någon gång av en vuxen i hemmet under uppväxten, varav tre procent uppgav att det hade inträffat många gånger.

Det polisanmälda våldet mot barn har alltsedan förbudet mot barnaga infördes i svensk lag år 1979 visat en konstant ökning. En svårighet att tolka denna statistik är att det inte finns några särskilda brottskoder som särskiljer våld mot barn i nära relationer från våld från andra personer. Brottskoden misshandel mot barn 7–14 år innehåller numera en stor andel fall som handlar om våld mellan barn i till exempel skolan eller på andra allmänna platser. Misshandel mot de yngsta barnen 0–6 år handlar dock till nio av tio fall om föräldrar som misstänkts ha slagit sina barn. De polisanmälda brotten i denna brottskod har ökat från ett par hundra fall i landet årligen i början av 1980-talet till drygt 3 200 anmälda brott år 2013. Ökningen av polisanmälningarna har varit särskilt kraftig under de senaste tio åren, då anmälningarna har tredubblats. Enligt Brottsförebyggande rådet kan den kraftiga ökningen förklaras med en allt högre anmälningsbenägenhet hos föräldrar, förskolepersonal och inom socialtjänsten.<sup>26</sup> De brott som polisanmäls handlar till allt större del om lindrigt våld som inte lett till några fysiska skador. Anmälningarna handlar också till allt större del om barn som inte lever i splittrade familjer, där det inte förekommit våld mellan föräldrarna och där föräldrarna inte har en tidigare brottsbelastning. Forskare menar också att sjukvårdsdata tyder på att det grövre våldet mot barn har legat på en stabil nivå sedan mitten av 1980-talet.<sup>27</sup>

#### 2.2.4 Våld i parrelationer

Undersökningar visar att våld mellan vuxna personer som lever eller har levt i parrelationer är mycket vanligt. Enligt Brottsförebyggande rådet har drygt var femte person i befolkningen någon gång i sitt liv utsatts för ett brott i nära relation.<sup>28</sup> Det vanligaste är psykiskt våld,

<sup>25</sup> Svaren bygger på 15-åringarnas minnen av våld under hela sitt liv.

<sup>26</sup> Brå (2011), *Den polisanmälda barnmisshandeln. Utvecklingen fram till 2009*.

<sup>27</sup> Annerbäck, E.-M. (2011), *Child physical abuse: characteristics, prevalence, health and risk-taking*.

<sup>28</sup> Brå (2014), *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*.

som kränkningar, inskränkningar i frihet, hot och trakasserier. Kvinnor är mer utsatta än män sett över hela livet. Våldet mot kvinnor är oftare också mer upprepat jämfört med våldet mot män. För det allra grövsta våldet, grov misshandel som krävt sjukhusvård, blir skillnaderna än större mellan könen. Drygt tio gånger fler kvinnor tvingas uppsöka vård för skador på grund av grov misshandel. En skillnad som också avspeglas i den högre risken för kvinnor att drabbas av dödligt våld i en nära relation.

Däremot är utsattheten för våld under det senaste året jämförbar för män och kvinnor, drygt sex procent har utsatts för psykiskt våld och drygt två procent har utsatts för fysiskt våld.

**Tabell 2.1 Utsatthet för fysiskt och psykiskt våld, andel i procent**

Typ av våld	Kvinnor	Män
<b>Psykiskt våld</b>		
- under livet	24	15
- senaste året	6,8	6,2
- senaste året (upprepat)	3,8	2,5
<b>Fysiskt våld</b>		
- under livet	15	8
- senaste året	2,2	2,0
- senaste året (upprepat)	0,6	0,4

*Källa:* Brå (2014), Brott i nära relationer. En nationell kartläggning.

Beträffande vuxnas utsatthet för våld i nära relationer över tiden är det svårt att dra några säkra slutsatser. Utifrån svaren i den nationella trygghetsundersökningen drar dock Brå slutsatsen att nivåerna förefaller vara stabila över tid för åren 2005–2011.<sup>29</sup>

Precis som med den polisanmälda barnmisshandeln tyder mycket på en allmänt högre anmälningsbenägenhet för våld i nära relationer.<sup>30</sup> Antalet anmälda misshandelsbrott mot kvinnor från en bekant person inomhus har ökat från cirka 6 000 anmälda brott i början av 1980-talet till drygt 18 000 anmälda brott år 2013. Sedan år 2008 finns också en särskild brottskod för misshandel från en bekant person i en nära relation. I den brottskoden har dock antalet anmälningar legat på en konstant nivå åren 2010–2013.

<sup>29</sup> Brå (2013), Våld mot närstående, *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011*.

<sup>30</sup> Brå (2009), *Våld mot kvinnor och män i nära relationer. Våldets karaktär och offrens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet*.

Sedan år 1998 finns också en särskild brottskod – grov kvinnofridskränkning – för upprepade brott i en nära relation. Antalet anmälda brott för denna brottskod ökade fram till år 2008, men har sedan minskat med drygt 20 procent. År 2013 polisanmälde drygt 2 100 fall av grov kvinnofridskränkning. Orsakerna till denna minskning är inte helt klarlagda. Brå menar att minskningen kan bero på de satsningar som gjorts under senare år. I takt med att fler kvinnor tar del av information mot våld och får kunskap om samhällets stödinstanser väljer allt fler att sätta en gräns i ett tidigare skede.<sup>31</sup> Rikspolisstyrelsen lyfter också fram att minskad utsatthet och att fler brott anmäls i ett tidigare skede som förklaringar. Enligt RPS kan också högre beviskrav från domstolarna göra att åklagare inte driver ärendet som en grov kvinnofridskränkning i samma utsträckning som tidigare.<sup>32</sup>

### 2.2.5 Dödligt våld

Statistik visar att antalet personer som årligen avlider av dödligt våld gradvis har minskat de senaste 20 åren. Under 1990-talet var antalet offer i genomsnitt 100 personer, de senaste tio åren (2004–2013) sjönk det till 90 personer. Snittet för de senaste fem åren är drygt 80 personer.<sup>33</sup> Ungefär en fjärdedel av fallen av dödligt våld inträffar i nära relationer. Av dessa offer är i genomsnitt cirka 17 kvinnor<sup>34</sup>, 4 män och drygt 3 barn varje år.<sup>35</sup> Vidgas denna krets till att omfatta även dödligt våld mellan personer som är släkt med varandra handlar det årligen om cirka 30 dödsfall.<sup>36</sup>

Av de olika typerna av dödligt våld har den största minskningen sannolikt inträffat för barn. Sedan 1990-talets början har antalet offer för dödligt våld mot personer under 15 år mer än halverats. I nio av tio fall är det en förälder som är gärningsperson. I dessa fall är det vanligt att gärningspersonen lider av psykisk sjukdom, i drygt hälften av fallen försökte gärningspersonen ta eller tog sitt eget liv. Den dominerande förklaringen till att det dödliga våldet mot barn

<sup>31</sup> Brå (2012), *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011*.

<sup>32</sup> Rikspolisstyrelsen (2013), *Svar på frågor från den nationella samordnaren mot våld i nära relation*. Dnr. A127.910/2013.

<sup>33</sup> Brå (2014), *Konstaterade fall av dödligt våld. Statistik för 2013*.

<sup>34</sup> De senaste tjugo åren varierar dödstaten för kvinnor mellan 8–21 per år. Två av åren dödades färre än tio och fjorton av åren dödades femton eller fler.

<sup>35</sup> Prop. 2011/12:4; Brå (2012), *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011*.

<sup>36</sup> Brå (2011), *Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet*.

har minskat är att allt fler personer har tillgång till anti-depressiva mediciner.<sup>37</sup>

Det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer har minskat i förhållande till 1970-talet, men har pendlat mellan cirka 10 till 20 fall årligen sedan början av 1990-talet. Utvecklingen under de senaste 5–6 åren är svårbedömd i brist på aktuella undersökningar, vissa uppgifter talar dock för att antalet offer har minskat något under senare år.<sup>38</sup> Många av kvinnorna har tidigare utsatts för våld, hot och kontroll från gärningsmannen. De som begår brotten lever ofta en marginaliserad tillvaro. Många är arbetslösa eller har låga inkomster. Det är också vanligt att gärningsmannen är tidigare dömd för våldsbrott. En mycket stor andel lider också av psykisk sjukdom eller någon annan psykiatrisk problematik.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Granath, S. & Sturup, J. (2014), *Child Homicides in Sweden: A Descriptive Study Comparing the 1990s and the 2000s*.

<sup>38</sup> Enligt tidningen Aftonbladet (dodadekvinnor.aftonbladet.se) har antalet dödade kvinnor legat mellan 8–18 sedan 2008.

<sup>39</sup> Brå (2007), *Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer*.



### 3 Underlätta för våldsutsatta genom operativa arbetsgrupper m.m.

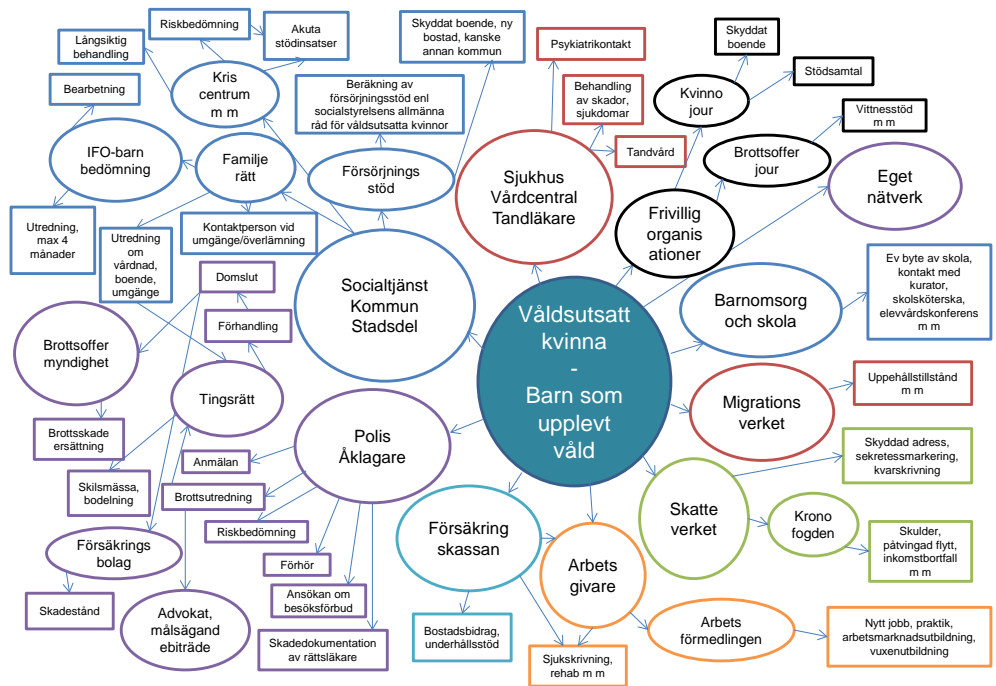
#### 3.1 Förbättra samarbete och koordinering mellan myndigheter utifrån den enskildes behov

**Bedömning:** En viktig förutsättning för att våld i nära relationer ska minska och fler ska få adekvat stöd och hjälp är att varje kommun, landsting och polismyndighet med flera säkerställer ett väl fungerande samarbete med rutiner för gemensamt operativt arbete, ansvarsfördelning och uppföljning.

Det har gjorts och görs många satsningar runt om i landet för att utveckla samarbetet mellan i första hand socialtjänst och polis samt hälso- och sjukvård och andra relevanta myndigheter, i syfte att effektivisera samhällets insatser runt våld i nära relationer. Koncept Karin i Malmö, Nexus i Uppsala, Utväg Skaraborg är exempel på några mycket lovvärda initiativ som det är viktigt att utveckla vidare och som utgör goda exempel för andra att lära av. Andra viktiga samarbetsformer är barnahus, men även s.k. familjecentraler som är en central samhällsresurs för att förebygga och upptäcka våld.

Många personer med egen erfarenhet av våld i nära relationer som nationella samordnaren har träffat, berättar om vanmakt och besvikelse över myndigheters oförmåga att koordinera och samordna sina insatser. För den som blivit utsatt för våld i en nära relation måste antalet kontaktytor med olika myndigheter minska och samordningen mellan och inom berörda myndigheter och organisationer öka. Först då kan samhällets samlade stöd leda till att våldsutsattas situation förbättras mer varaktigt.

Figur 3.1 Schematisk beskrivning av en våldsutsatts samhällskontakter



Förlaga: Hässleholms kommun (2013).

Det är också av avgörande betydelse att resultaten av insatserna för den våldsutsatta och barnen, men också för våldsutövaren, kontinuerligt följs upp och justeras vid behov. För den som utövar våld mot närstående behöver samhällets konsekvenser vara tydliga och insatserna inriktade mot att våldet ska upphöra.

### 3.1.1 Upprätta lokala samverkansöverenskommelser

**Förslag:** I de lokala överenskommelserna om samverkan mellan polis och kommun bör det särskilt anges att våld i nära relationer är prioriterat och hur operativa arbetsgrupper (avsnitt 3.1.2) ska komma till stånd och arbeta.

Samverkan på det brottsförebyggande området mellan framför allt kommun och polis har förstärkts under de senaste åren, inte minst genom framtagandet av gemensamma samverkansöverenskommelser. Polisens nya organisation som träder i kraft 2015 betonar särskilt ett närmare samarbete mellan polis och kommun, bland annat genom s.k. medborgarlöften.<sup>1</sup>

Beslut om myndigheters samverkan bör formaliseras och göras tydligt i en samverkansöverenskommelse på ledningsnivå i de ingående verksamheterna. Brottsförebyggande rådet (Brå, Rikspolisstyrelsen (RPS) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram en handbok om samverkansöverenskommelser.<sup>2</sup>

Nationella samordnaren bedömer att området våld i nära relationer och hur operativa arbetsgrupper (avsnitt 3.1.2) ska komma till stånd och arbeta bör läggas fast i dessa överenskommelser.

Hälso- och sjukvården bör i högre grad inkluderas som part i dessa överenskommelser.

Beslut om att inrätta en operativ arbetsgrupp, vilka parter som ska ingå respektive kunna adjungeras och frågor om hur ärenden ska initieras, mötesfrekvens med mera fattas inom ramen för den lokala samverkansöverenskommelsen.

### 3.1.2 Inrätta operativa arbetsgrupper

**Förslag:** I varje kommun bör finnas en operativ arbetsgrupp mot våld i nära relationer i vilken olika myndigheter samarbetar och koordinerar sina insatser för barn och vuxna som är, eller riskerar att bli, utsatta för allvarligt våld från närstående.

I den operativa arbetsgruppen ska det upprättas individuella handlingsplaner för alla våldsutsatta och våldsutövare som är i behov av det.

<sup>1</sup> Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Beslut den 14 maj 2014.

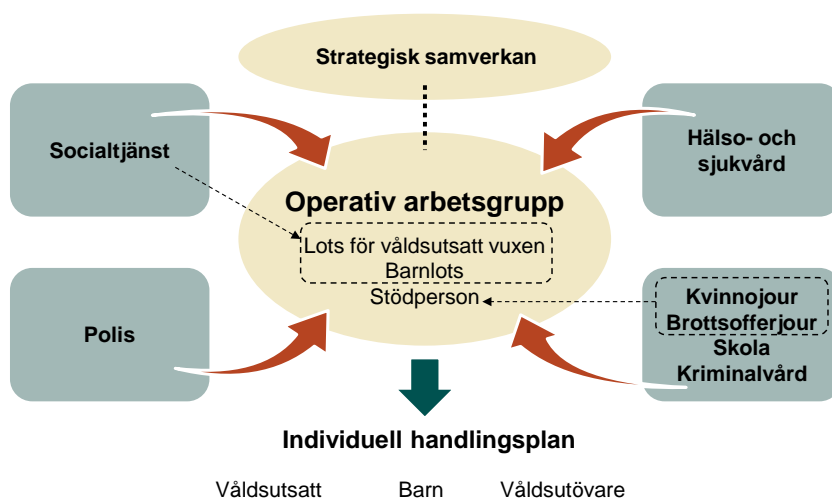
<sup>2</sup> Brå (2010), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

## En samarbetsform vid allvarligt våld

För barn och vuxna som är, eller riskerar att bli, utsatta för allvarligt våld behövs ett strukturerat operativt samarbete och koordinering av insatser mellan socialtjänst, polis, hälso- och sjukvård och andra berörda myndigheter och organisationer, till exempel Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kvinnojouren, som utgår från den enskildes behov. Finns det barn ska även förskola och skola involveras. Med strukturerat samarbete avses rutiner och former för regelbundna gemensamma möten då enskildas situation behandlas och åtgärdas. Detta innebär inte att alla parter deltar vid alla möten, utan sammansättningen beror på vilka ärenden som ska diskuteras.

I avsnittet om individuella handlingsplaner nedan beskrivs ett specifikt fall och exempel ges på hur myndigheterna kan samarbeta och koordinera insatser.

Figur 3.2 Schematisk beskrivning av operativa arbetsgrupper



## Socialtjänsten huvudansvarig

Socialtjänsten ska ha det övergripande ansvaret för verkställigheten av den operativa arbetsgruppen. Socialtjänsten ska också ansvara för att upprätta individuella handlingsplaner och att dokumentera och följa upp det gemensamma arbetet.

Även insatser för våldsutövare som är motiverade att ändra sitt beteende ska kunna erbjudas genom den operativa arbetsgruppen. I ärenden som gäller våldsutövare kan andra myndigheter och organisationer komma att ingå i arbetsgruppen, till exempel Kriminalvården, manskriscentra<sup>3</sup> och andra typer av stödverksamhet.

Polisen är i regel den myndighet som först får kännedom om mer allvarligt våld i en nära relation. Även socialtjänsten får, oberoende av polisen, information om sådant våld, exempelvis direkt från en våldsutsatt person eller i samband med en barnavårdsutredning.

I de fall socialtjänsten eller polisen bedömer att det finns risk för att våldet kommer att upprepas, bör det fortsatta arbetet bedrivas i den operativa arbetsgruppen. Eftersom sekretessbelagda uppgifter i de flesta fall kan behöva delas mellan myndigheter, är en viktig förutsättning för att en operativ arbetsgrupp ska kunna arbeta effektivt, att den våldsutsatta har gett sitt medgivande till att relevanta uppgifter delas mellan myndigheterna. Den operativa arbetsgruppen kan behandla en enskilds situation när denne har uttryckt en önskan om att medverka. I vissa fall finns behov av att detta sker skyndsamt. I brådskande situationer krävs samordnat agerande utan att inhämta samtycke till att bryta sekretessen.

Att många barn och unga som utsätts för våld direkt eller indirekt ofta lever under svåra sociala förhållanden framkommer i olika sammanhang. Vissa tragiska händelser får också mycket stor massmedial och politisk uppmärksamhet. År 2006 dömdes en kvinna och hennes sambo för bland annat grov misshandel och grovt vållande till annans död efter att kvinnans 10-åriga son hade avlidit (det s.k. fallet Bobby). Enligt uppgifter i domen hade skolpersonal känt oro för Bobby och tagit upp detta med mamman.

Vetskap om barn som far illa eller som riskerar att fara illa kan fås på många olika sätt. En grundtanke med förslaget om operativa arbetsgrupper är att socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården ska ha ett forum för samverkan även i akuta händelser.

---

<sup>3</sup> Se förteckning över manskriscentra på [www.rikskriscentrum.se/medlemsorganisationer](http://www.rikskriscentrum.se/medlemsorganisationer)

Den operativa arbetsgruppen bör inledningsvis inrikta sitt arbete mot att kartlägga vilka stödbehov som en enskild vuxen våldsutsatt, barn som lever i en våldsutsatt familj eller en våldsutövare har. Syftet med kartläggningsdelen är att utreda vilka insatser som behöver göras på kort respektive lång sikt samt vilka myndigheter eller organisationer som bör involveras i det fortsatta arbetet.

Planeringen av det fortsatta arbetet och uppföljning av vidtagna insatser bör göras gemensamt mellan de enskilda personer som berörs av insatserna och de deltagande myndigheterna och organisationerna. En våldsutsatt person ska kunna vara aktuell i en operativ arbetsgrupp så länge som den enskilde och myndigheterna som ingår i verksamheten bedömer att det finns ett behov av gemensamma insatser. Först när situationen för den enskilda personen har förbättrats påtagligt ska den operativa arbetsgruppen avsluta ärendet.

### Goda erfarenheter från liknande samverkan

Tidigare svenska erfarenheter av operativa myndighetsgemensamma samarbetsforum, exempelvis avseende grov organiserad brottslighet genom det så kallade RUC-samarbetet (regionala underrättelsecentrum) och inte minst i arbetet med sociala insatsgrupper för unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil, har visat att detta är en effektiv arbetsform. Arbetsformen operativ arbetsgrupp har också stora likheter med den brittiska samverkansformen MARAC (Multi Agency Risk Assessment Conferences). I dessa grupper samverkar polis, socialtjänst med flera för att bedöma hotbild och vidta gemensamma insatser. En utvärdering visar att de har inneburit ökad trygghet och minskad utsatthet för våld för de drabbade.<sup>4</sup> Modellen har också prövats i Finland med goda resultat och införs nu över hela Finland.

Förslaget att på kommunal nivå inrätta operativa arbetsgrupper för våld i nära relationer ligger helt i linje med socialtjänstlagens bestämmelser. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.<sup>5</sup> Socialnämndens insatser för den enskilde ska också utformas och

---

<sup>4</sup> Home Office (2011), *Supporting high risk victims of domestic abuse: a review of Multi-Agency Risk Assessment Conferences (MARACs)*.

<sup>5</sup> 5 kap. 11 § socialtjänstlagen.

genomföras tillsammans med denne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan samt föreningar.<sup>6</sup> I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska nämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.<sup>7</sup>

Genom en operativ arbetsgrupp möjliggörs lagstiftarens intention att få till stånd ett långsiktigt och mer sammanhållet samarbete kring våld i nära relationer.

### Hitta en gemensam nämnare i samverkan

Under nationella samordnarens uppdrag har det framkommit att det finns flera svårigheter att etablera en närmare och mer konkret samverkan mellan polis och socialtjänst i arbetet mot våld i nära relationer. Exempel på sådana svårigheter är avsaknad av operativa samverkansformer, sekretesshinder, resursfrågor, intern organisation inom respektive myndighet, avsaknad av rutiner och riktlinjer för samverkan samt geografiska avstånd.

En viktig iakttagelse utöver dessa strukturella faktorer är också att polis och socialtjänst har svårt att hitta en tydlig nämnare att bygga sin samverkan på.<sup>8</sup> I grunden handlar det om att polisens arbete har tonvikt på att utreda brottet (en process som blickar bakåt), medan socialtjänstens arbete handlar om att hjälpa den våldsutsatta med stödinsatser akut och på medellång sikt (en process som blickar framåt), till exempel att socialtjänsten erbjuder stödsamtal, hjälper till med nytt boende eller försörjningsstöd.

Det är bland annat mot denna bakgrund som nationella samordnaren anser att det är centralt att polisen utvecklar sitt arbete för att förebygga att kvinnorna utsätts för nya brott (avsnitt 6.2). Ett sådant arbete ger även större möjligheter att arbeta tillsammans med socialtjänsten, med framåtblickande insatser och skyddsåtgärder.

Ett effektivt sätt att hitta en gemensam nämnare i polisens och socialtjänstens arbete är att tillsammans arbeta med riskanalyser och kontaktförbud. Till skillnad från brottsutredningen, som tar fasta på det som redan har hänt, har kontaktförbudet ett framåtblickande perspektiv. Polisen har anledning att följa upp ärendet

<sup>6</sup> 3 kap. 5 § socialtjänstlagen.

<sup>7</sup> 5 kap, 1 a § socialtjänstlagen.

<sup>8</sup> Det visade bland annat det utvecklingsprojekt som nationella samordnaren bedrev i Södertälje.

och hålla kontakt med den våldsutsatte och förövaren, ett arbete som för att bli effektivt behöver göras i samverkan med socialtjänsten.

Socialtjänsten behöver involveras mycket mer i arbetet med kontaktförbuden. Flera företrädare för socialtjänsten som nationella samordnaren har träffat vittnar om att de inte alltid får information från åklagarmyndigheten eller domstolen om att ett kontaktförbud har utfärdats, trots att domstol och åklagare är skyldiga att underätta socialtjänsten om parterna som berörs har gemensamma barn under 18 år. Ofta är det bara om kvinnan själv nämner det som informationen når fram till socialsekreterarna.

Även de riskanalyser som görs i ärendet bör vara en gemensam nämnare för polisens och socialtjänstens samverkan. Det lyfts också fram i Brå:s utvärdering av polisens arbete med strukturerade riskanalyser. Enligt Brå ökar riskanalyserna förutsättningarna för ett bra samarbete kring skyddsåtgärder. En polis i utvärderingen menar att riskanalyserna gör att man får något att kommunicera kring och ett gemensamt språk med socialtjänsten.<sup>9</sup>

Att göra riskanalyser och kontaktförbud till en gemensam nämnare är också ett sätt att tydligare definiera målgruppen för de operativa arbetsgrupperna. Ett förslag på urvalsmodell skulle kunna vara våldsutsatta som bedöms ha medelhög eller hög risk för att utsättas för fortsatt våld eller allvarligt våld. Till det kan även läggas de våldsutsatta som har tilldelats ett kontaktförbud. Det finns även behov av att inkludera våldsutsatta som är särskilt utsatta eller personer som känner en stark rädsla för förövaren. Brå:s studier visar till exempel att många kvinnor som fått avslag på sitt kontaktförbud visserligen är mindre våldsutsatta än de som fått förbudet beviljat. Däremot visar det sig att de som fått avslag på sin ansökan i högre utsträckning upplever att trakasserier och oönskade kontakter har ökat efter avslagsbeslutet. De känner sig också betydligt mindre trygga jämfört med innan ansökan och har mer sällan fått stöd från kvinno- och brottsofferjour eller socialtjänst.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Brå (2010), *Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående. En lägesbeskrivning av polisens arbete*. Rapport 2010:20.

<sup>10</sup> Brå (2007), *Besöksförbud – de berörda och deras erfarenheter*.



## Besluts- och styrgruppsnivå

Hur den operativa arbetsgruppen ska organiseras måste utformas lokalt av ansvarig ledning inom kommunen, polisen och andra berörda myndigheter (avsnitt 3.1.1).

Modellen med operativa arbetsgrupper behöver tillämpas flexibelt. I vissa delar av landet kan exempelvis flera mindre kommuner ha en gemensam operativ arbetsgrupp. På samma sätt som vid inrättandet av sociala insatsgrupper eller regionala underrättelsecentrum är det av avgörande betydelse att chefer på strategisk nivå ser sin roll i detta arbete. Ett lokalt chefsråd eller motsvarande bör därför fungera som strategisk styrgrupp för den operativa arbetsgruppen.

## Individuella handlingsplaner

**Bedömning:** En individuell handlingsplan är ett stöd för såväl den enskilde som för myndigheter med flera att få en bild av den enskildes behov för att på bästa möjliga sätt ta fram och koordinera insatser på kort och lång sikt och att följa upp respektive myndighets insats.

Ett viktigt styrdokument för verksamheten i de operativa arbetsgrupperna blir särskilt framtagna individuella handlingsplaner. Sådana handlingsplaner ska upprättas såväl för vuxna som för barn som lever med våld. En handlingsplan bör även upprättas för våldsutövaren.

Resultat från riskbedömningar eller riskanalyser blir ett viktigt underlag vid framtagandet av den individuella handlingsplanen. I dag görs sådana bedömningar av flera av bland annat polisen, socialtjänsten och kriminalvården. Av sekretesskäl är det som regel inte möjligt att delge resultat av dessa riskbedömningar mellan olika myndigheter. Däremot är det enligt nationella samordnaren möjligt att dela viktiga slutsatser och rekommendationer från sådana bedömningar i större utsträckning än vad som görs. Med ett medgivande från en enskild om att sekretessen mellan myndigheter i det aktuella fallet får brytas, som föreslås i *avsnitt 3.4*, kan merparten av informationen delas.

Redan i dag finns flera lagar som reglerar hur planer kan upprättas för enskilda som har behov av att olika myndigheter samverkar. Till exempel ändrades år 2010 både socialtjänstlagen och

hälso- och sjukvårdslagen genom att göra kommun och landsting skyldiga att upprätta en samordnad individuell plan (SIP) för enskilda som har behov av insatser från båda huvudmännen. Inom socialtjänsten används också s.k. genomförandeplaner för att beskriva hur olika insatser inom socialtjänsten ska verkställas. Den individuella handlingsplanen för våldsutsatta är inte tänkt att ersätta dessa planer om de finns upprättade. Men våld i nära relationer är en fråga som kräver insatser i en särskild ordning, något som motiverar en särskild plan. Inte minst handlar det om att åstadkomma en bättre samordning mellan polisens och socialtjänstens arbete. Nationella samordnaren har fått flera exempel på att socialtjänsten har stor nytta av individuella handlingsplaner i arbetet mot våld i nära relationer, ett exempel är verksamheten Nexus inom socialtjänsten i Uppsala.

### *Arbetet med handlingsplaner*

I den individuella handlingsplanen ska planerade åtgärder på kort respektive lång sikt redovisas. Vidare ska framgå vem som ska göra vad. Av planen ska också framgå hur uppföljning ska ske. De samverkande parterna ska ta fram rutiner för hur arbetet med de individuella handlingsplanerna ska bedrivas. Det behöver göras klart vilka som ska ta del av handlingsplanen och hur den ska kommuniceras mellan berörda enheter och organisationer. Slutligen behöver de stödåtgärder och förebyggande eller riskreducerande insatser som görs följas upp systematiskt och vid behov justeras.

Shahla och Kemal kommer ursprungligen från Mellanöstern och har bott i Sverige sedan 2005. Tillsammans med sina tre barn bor familjen i en medelstor kommun i södra Sverige. Kemal arbetar inom restaurangbranschen medan Shahla arbetar i hemmet. Shahla blev bortgift med Kemal när hon var 14 år och Kemal 23 år. Under hela äktenskapet har Kemal bestämt allt som rör familjen och han har inte accepterat att Shahla arbetar utanför hemmet eller att hon lär sig svenska. En kväll i januari 2014 ringde grannar till paret polisen eftersom man hört ”dunsar” och gråt från deras lägenhet. Under polisförhöret medger Kemal att han gett sin fru en örfil eftersom hon inte gjorde som han sa. Shahla berättar för polisen att hot och våld förekommer så gott som dagligen. Kemal anhålls såsom på sannolika skäl misstänkt för grov kvinnofridskränkning och Shahla söker hjälp från en kvinnojour i kommunen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Berättelsen bygger på fallbeskrivningar som nationella samordnaren tagit del av.

Utifrån denna fallbeskrivning skulle en operativ arbetsgrupp kunna bli aktuell för Shahla och hennes barn. I ett senare skede skulle den operativa arbetsgruppen även kunna inkludera insatser för Kemal. Handlingsplanerna för familjen skulle exempelvis kunna ha följande innehåll:

- *Socialtjänsten*: får i uppdrag att hjälpa Shahla med ekonomiskt bistånd och att tillsammans med Arbetsförmedlingen se vilka insatser som kan göras för att Shahla ska bli självförsörjande. Shahla har själv uttryckt att hon så fort som möjligt vill lära sig svenska. Socialtjänsten kan även erbjuda föräldrautbildning och stödsamtal, individuellt eller i grupp, till barnen. Socialtjänsten erbjuder även en stödperson för kvinnan via kvinnojour, brottsofferjour eller liknande.
- *Polisen*: insatser för att förebygga eventuella hot eller våldshandlingar från släktingar till familjen, hembesök hos Shahla och uppföljning av kontaktförbud för Kemal, om det blir aktuellt när han frigges.
- *Hälso- och sjukvården*: kan erbjuda Shahla besök hos kurator för stödsamtal.
- *Skolan*: kontakt med barnlotsen, stödinsatser via skolan och stöd till fritidsaktiviteter för familjen planeras.
- *Kriminalvården*: Kemal har under rättsprocessen uttryckt ånger och sagt sig förstå att han handlat fel mot sin familj. Kriminalvården kommer under verkställigheten att erbjuda Kemal att få delta i en särskild programverksamhet.

### Kontinuerlig uppföljning

Arbetet i de operativa arbetsgrupperna måste följas upp kontinuerligt. Utgångspunkten för uppföljningen är situationen för enskilda eller familjer som är aktuella för insatser i den operativa arbetsgruppen. Det blir i praktiken en uppföljning av handlingsplanerna som upprättats under en viss period. Viktiga frågor att följa upp på individnivå kan till exempel vara om våldet har upphört, om beslutade insatser har genomförts, om personen återkommit efter genomförda insatser, om hotbilden har minskat etc.

Uppföljningen kan då också fungera som en form av självutvärdering om hur samverkan i den operativa arbetsgruppen fungerar. Finns det till exempel olösta problem som försvårar arbetet?

Uppföljningen bör också ta sin utgångspunkt i fall som misslyckats, alltså en form av lokal "haveriutredning". Det kan till exempel vara fall som resulterat i allvarligt våld.

En viktig del av uppföljningen blir också att ställa frågan hur arbetet kan utvecklas och vad som krävs för att alla inblandade ska göra ett bra arbete.

Resultaten från lokala dödsfallsutredningar som genomförts i kommunen eller regionen och som föreslås i betänkandet (avsnitt 8.8) är i förekommande fall en mycket viktig del i uppföljningen.

Oavsett vilka metoder som används för att följa upp arbetet anser nationella samordnaren att en miniminivå bör vara en årlig uppföljning där resultatet av arbetet redovisas till länsstyrelsen och den lokala politiska nivån.

### Fördelar med samlokalisering

Det är enligt nationella samordnaren eftersträvansvärt att socialtjänst och polis, som är huvudaktörerna i arbetet mot våld i nära relationer, om möjligt är samlokaliserade. Erfarenheten visar att samverkan kring konkreta ärenden blir betydligt bättre om de som arbetar med olika aspekter av samma ärenden arbetar i samma lokaler. Fakta och synpunkter kan inhämtas från varandra genom personliga samtal istället för mejl eller telefonsamtal. Exempel, såväl inhemska som från många andra länder<sup>12</sup>, visar att socialtjänsten och polisen kan bemanna dessa fasta insatskontor på olika nivåer. Bäst resultat uppnås, enligt nationella samordnarens bedömning, ju fler som kan finnas på plats av de handläggare som den våldsutsatta kommer i kontakt med. En miniminivå är för socialtjänstens del de handläggare som ska arbeta med stöd och hjälp till den vuxne samt kunna fungera som lots i myndighetsvärlden. För polisens del är miniminivån en samordnare av de polisiära insatserna.

Barnahus som finns på ett trettiotal platser i Sverige och som bedöms vara på ytterligare framväxt skulle kunna utgöra en grund att bygga vidare på. Det finns även andra modeller som Utväg

---

<sup>12</sup> Till exempel de s.k. Commissariorna i Nicaragua (SIDA-projekt) och Family Justice Center i USA.

Skaraborg och koncept Karin. Nationella samordnaren menar att dessa insatser nu är mogna för att ta ett steg till och organisera sig så att gemensamma individuella handlingsplaner kan tas fram och uppföljningar genomföras.

En viktig slutsats från Brottsförebyggande rådets utvärdering av verksamheten vid koncept Karin är att det stödjande arbete som bedrivs i anslutning till rättsprocessen oftast inte är tillräckligt för att förbättra kvinnornas situation på lång sikt.<sup>13</sup> Det krävs kompletterande insatser för att hjälpa våldsutsatta kvinnor med bostad, ekonomi och andra sociala insatser. Brå lyfter också fram att de positiva delarna av koncept Karin, ett bättre bemötande och mer uppsökande arbete, borde gå att realisera på fler håll. Om det inte är möjligt att samlokalisera polis och socialtjänst finns ändå förutsättningar att kunna erbjuda ett samordnat stöd till våldsutsatta personer genom samarbete i operativa arbetsgrupper.

### 3.1.3 Utveckla stödet till våldsutsatta, barnen samt till våldsutövare

**Förslag:** Socialtjänsten bör införa lotsar med uppgift att ansvara för samordningen av insatser för personer utsatta för våld i nära relationer.

För barn bör det inrättas särskilda barnlotsar.

Den våldsutsatta bör erbjudas en extern stödperson för stöd som ligger utanför myndigheternas uppgifter.

#### Lots för vuxna

Många våldsutsatta har svårt att i en utsatt situation själv ansvara för att sköta alla myndighetskontakter. Det finns därför ett stort och tydligt uttryckt behov av stöd och hjälp med dessa kontakter.

Varje enskild person som får stöd och hjälp av den operativa arbetsgruppen efter behov bör därför få en särskilt utpekad *lots* inom socialtjänsten. Lotsens uppgift ska till exempel vara att

<sup>13</sup> Brå (2013), *Utvärdering av koncept Karin – en samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer*, s. 39.

- vara kontaktpunkt för den våldsutsatta,
- fråga om samtycke och att detta dokumenteras (avsnitt 3.4),
- samordna de myndighetsgemensamma insatserna för vuxna våldsdrabbade och deras barn,
- sammankalla till möten med den operativa arbetsgruppen, och
- kontinuerligt följa upp handlingsplanerna.

### **Barnlots**

Forskning och erfarenhet visar att barn som direkt eller indirekt utsätts för våld i nära relationer är en särskilt utsatt grupp. Barn som varit våldsdrabbade löper större risk att utveckla sociala och beteenderelaterade problem. De operativa arbetsgrupperna bör därför ha ett särskilt ansvar att tillgodose att barn i våldsutsatta familjer får stöd och hjälp.

Förutom att barn, beroende på deras ålder och mognad, ska kunna medverka och bli lyssnade på i den operativa arbetsgruppens möten då frågor som berör barnet diskuteras, bör en särskilt utpekad person få i uppgift att stödja och hjälpa barnet. En sådan barnlots ska utses av socialtjänsten och denna ska särskilt följa och beakta barnets bästa i den operativa arbetsgruppen. Barnlotsen kan även fungera som länk mellan exempelvis vårdnadshavarna, barn- och ungdomspsykiatri, förskolan och skolan. Barnlotsen behöver ha en ännu mer sammanhållande funktion än lotsen för vuxna.

### **En oberoende stödfunktion för den våldsutsatta**

Många våldsutsatta är inte bara i behov av stöd, hjälp och vägledning i anslutning till sina myndighetskontakter. Det finns också stora behov av hjälp med praktiska vardagsfrågor och stödjande insatser som inte kan sägas ingå i socialtjänstens uppdrag. Exempel på sådana insatser kan vara hjälp med att fylla i blanketter, skjuts till möten, barnpassning, hjälp att köpa nya möbler, betala räkningar med mera. Det är till synes enkla vardagsuppgifter som många våldsutsatta har svårt att klara av i en pressad situation. Många som har levt med en kontrollerande partner har till exempel aldrig tillåtits ta ansvar för sin privatekonomi.

Enligt nationella samordnaren bör socialtjänsten i dessa fall erbjuda den våldsutsatta att få tillgång till en mer fristående stödfunktion som kompletterar de insatser som erbjuds av socialtjänsten och andra myndigheter.

Den här typen av stödinsatser hör traditionellt till det som kvinno- och brottsofferjourerna och andra ideella krafter erbjuder våldsutsatta kvinnor. Många kommuner har dock ingen kvinnojour eller brottsofferjour och det finns därmed sannolikt ganska stora skillnader i landet avseende i vilken utsträckning våldsutsatta kan erbjudas den här typen av stöd.

Att även enkla stödinsatser spelar en stor roll visar exempelvis erfarenheter från Storbritannien. Sedan ett tiotal år tillbaka finns där ett system med särskilda rådgivare, s.k. Independent Domestic Violence Advisers, som ger våldsdrabbade stöd på såväl kort som lång sikt.<sup>14</sup>

Förutom att ideella organisationer kan få uppdrag att tillhandahålla stöd finns också möjlighet för socialtjänsten att använda systemet med arvoderade kontaktpersoner. Systemet med kontaktpersoner inom socialtjänsten används bland annat för unga och personer med funktionsnedsättningar. Enligt nationella samordnaren bör det finnas möjlighet att utse kontaktpersoner för våldsutsatta personer i mycket större utsträckning än vad som görs i dag.

### Insatser för våldsutövaren

Myndigheterna behöver förstärka sina insatser riktade mot dem som utövar våldet och erbjuda adekvata insatser som syftar till att våldet upphör.

Polisen kan förstärka sitt arbete för att förhindra nya brott genom ett mer offensivt uppsökande arbete. Den som misstänks för brott kan omgående kallas till konsekvensamtal vid nya anmälningar samt vid överträdelse av kontaktförbud. Vid dessa möten kan polisen också motivera den enskilde att ta emot insatser från till exempel manskriscentrum, socialtjänsten eller psykiatrin.

Socialtjänsten behöver vidareutveckla insatser riktade mot den som utövat våld med tydliga erbjudanden som syftar till att få den våldsutövande att upphöra med sina brottsliga gärningar. Detta

---

<sup>14</sup> Howarth, E. m.fl. (2009), *Safety in Numbers - A Multi-site Evaluation of Independent Domestic Violence Advisor Services*.

gäller inte minst föräldrar som utövar våld mot sina barn direkt eller indirekt. Socialtjänsten har generellt sett saknat insatser för föräldrar som utövat våld mot barn, även om det för närvarande pågår utvecklingsarbete och forskning.<sup>15</sup> Det är av stor vikt att dessa program noga följs och att de försöksverksamheter som ger positiva resultat implementeras nationellt.

Socialtjänsten behöver utveckla boendeformer för den som utövat våld samt erbjuda boende och insatser som syftar till att ändra våldsutövarens beteende.

Hälsa- och sjukvården behöver komplettera socialtjänstens insatser i de fall en person behöver insatser av mer psykiatrisk karaktär. Det kan även handla om att stärka anknytningen mellan förälder och barn i ärenden där en kontakt ska återupptas efter att en förälder genomgått behandling.

Kriminalvården har behandlingsprogrammet IDAP<sup>16</sup> för personer som utövat våld i nära relation, men saknar behandlingsprogram för föräldrar som utövar våld mot barn. Det är angeläget att Kriminalvårdens behandlingsprogram vidareutvecklas så att föräldrar som döms för att ha misshandlat sina barn kan erbjudas insatsen inom ramen för Kriminalvårdens frivårdsinsatser.

### En uppskattning av omfattningen

Hur många personer som kommer vara aktuella för insatser i de operativa arbetsgrupperna är inte lätt att bedöma. Det beror bland annat på hur våld i nära relationer definieras, hur allvarliga brott som krävs, om det enbart ska handla om brottsliga handlingar och om händelsen måste ha polisanmälts. Trots svårigheterna menar nationella samordnaren att det går att göra en ungefärlig uppskattning av hur många våldsutsatta personer som årligen kan bli aktuella för samordnade insatser i operativa arbetsgrupper. Uppskattningen går att göra genom en sammanvägning av några olika informationskällor:

---

<sup>15</sup> Socialstyrelsen har t.ex. fått ett regeringsuppdrag för att utveckla metoder och vägledning för socialtjänstens arbete med personer som utövar våld mot närstående, Socialdepartementet S2012/3248/FST.

<sup>16</sup> Integrated Domestic Abuse Programme (IDAP).



- Cirka 4 000 kvinnor bor på ett skyddat boende minst en natt under ett år.
- Cirka 5 000 kvinnor över 18 år lever med skyddade personuppgifter.
- Omkring 6 000 kvinnor anmäler årligen att de utsatts för minst två brott (en upprepad anmälan) av en och samma gärningsman.
- Polis genomför årligen cirka 7 000 riskbedömningar som avser brott i nära relationer.
- Under år 2012 gjordes 8 500 ansökningar om kontaktförbud i nära relationer och 3 200 av dessa beviljades.

Flera av dessa informationskällor är svåra att relatera till varandra. Vissa handlar om enskilda personer, andra handlar om ärenden under ett år. I vissa fall kan samma person/ärende räknas flera gånger. Definitionen av våld i nära relationer ser också olika ut. Med i beräkningen får man också ha att ett förstärkt samhälleligt stöd till personer som utsätts för våld i nära relationer kan initialt resultera i att tröskeln att anmäla sänks, med fler anmälningar som följd.

Med beaktande av alla dessa faktorer uppskattar nationella samordnaren att det årligen kan handla om cirka 5 000–6 000 vuxna personer som är i behov av samordnat stöd från samhället i en operativ arbetsgrupp.

Det motsvarar 17 kvinnor per 10 000 vuxna kvinnor i en kommun. För en medelstor kommun – 15 000 invånare – innebär det cirka tio kvinnor per år i behov av samordnade insatser.

Det är viktigt att påpeka att denna beräkning främst tar sikte på våldsutsatta kvinnor. Bland särskilt utsatta grupper finns också män som utsätts för mycket våld. Det gäller till exempel personer med funktionsnedsättningar, exempelvis till följd av ålderdom. Denna grupp uppskattar nationella samordnaren dock högst uppgå till tio procent av de våldsutsatta kvinnorna. Att lägga till denna grupp påverkar därmed inte målgruppens storlek i någon större utsträckning.

En mer svårbedömd fråga är hur många barn som skulle kunna komma ifråga för insatser i den operativa arbetsgruppen. I många fall har de våldsutsatta egna barn som behöver hjälp. Men i andra fall kan det främst vara barnen som är våldsutsatta utan att det förekommer våld mellan föräldrarna.

### 3.2 Fråga rutinemässigt om våldsutsatthet i hälso- och sjukvård och socialtjänst

**Förslag:** Socialstyrelsen ska i samarbete med landsting och kommuner genomföra och utvärdera försök med rutinemässiga frågor om våldsutsatthet till patienter i hälso- och sjukvården och brukare i socialtjänsten. Försöken ska i första hand genomföras i verksamheter där andelen våldsutsatta kan antas vara stor, som på akutmottagningar, i beroendevård och bland föräldrar till barn i barn- och ungdomspsykiatri. Socialstyrelsen ska också sammanställa erfarenheter och utvärderingar från redan påbörjade verksamheter för ökad upptäckt.

#### Angeläget att hälso- och sjukvården och socialtjänsten upptäcker fler personer utsatta för våld i nära relationer

Många människor söker hjälp hos hälso- och sjukvården för skador, sjukdomar och besvär som har orsakats av våld i nära relationer. Få berättar spontant om våldet. Alla förstår inte heller vad deras besvär beror på, och det är sällan uppenbart för sjukvårdspersonalen. Våld orsakar inte bara sårskador, blåmärken och benbrott utan också sömnsvårigheter, ångest, depression, posttraumatiskt stressyndrom, kroniska smärttillstånd och många andra former av ohälsa. För att rätt åtgärder ska vidtas i det enskilda fallet måste frågor om våld ställas. Frågorna kan samtidigt minska antalet våldsutsatta, om de leder till att fler får rätt skydd, stöd och hjälp.

Nationella trygghetsundersökningen tyder på att hälso- och sjukvården är det samhällsorgan som kommer i kontakt med flest våldsutsatta personer.<sup>17</sup> I en annan studie bland våldsutsatta kvinnor hade cirka hälften sökt somatisk vård och en tredjedel psykiatrisk vård under det senaste året.<sup>18</sup>

Det finns begränsad kunskap om hur stor andel av alla patienter som har utsatts för våld i en nära relation, men skillnaderna mellan olika typer av mottagningar tycks vara stora. I en studie på barnmorskemottagningar i Uppsala uppgav knappt tre procent av

<sup>17</sup> Brå (2014), *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*.

<sup>18</sup> Scheffer Lindgren, M., Tengström, A. (2011), *Utvärdering av socialtjänstens och ideella kvinnojourers insatser för våldsutsatta kvinnor*.

kvinnorna att de hade varit utsatta för fysiskt våld från en närstående under graviditeten eller året före.<sup>19</sup> I en undersökning på tre barn- och ungdomspsykiatriska kliniker på olika håll i landet uppgav 23 procent av mammorna till barnen att de hade utsatts för våld de senaste tre åren.<sup>20</sup>

En studie gjord i den amerikanska sjukvården i Boston visar att andelen kvinnor som hade utsatts för fysiskt, psykiskt eller sexuellt våld det senaste året var störst på mottagningar för missbruk och beroende (36 procent), följda av akutmottagningar (17 procent), kvinnokliniker (13 procent), primärvård (9 procent) och barnkliniker (8 procent).<sup>21</sup>

Uppgifter från olika undersökningar tyder också på att många av socialtjänstens brukare är våldsutsatta. En analys av data från ULF-undersökningen 1988–89 visar att 21 procent av ensamstående mammor med ekonomiskt bistånd hade utsatts för våld i hemmet det senaste året.<sup>22</sup> I en undersökning bland mammor till barn aktuella i den sociala barnvården i två kommuner hade två tredjedelar utsatts för våld de senaste tre åren. Andelen var ungefär lika stor bland kvinnor som hade kontakt med familjerätten i en tredje kommun.<sup>23</sup> Enligt en studie av verksamheter för kvinnor med missbruks- eller beroendeproblem i de tre storstäderna hade tre fjärdedelar av kvinnorna utsatts för våld de senaste två åren.<sup>24</sup> I en enkät till ett tusental kvinnor med fysiska funktionsnedsättningar svarade en tredjedel att de hade utsatts för hot, våld eller sexuella trakasserier i vuxenlivet.<sup>25</sup>

Det är angeläget att hälso- och sjukvården och socialtjänsten upptäcker fler barn och vuxna utsatta för våld i nära relationer. Många våldsutsatta är föräldrar, vars barn direkt eller indirekt också drabbas av våldet. Värt att påminna om är att hbtq-personer givetvis utsätts för våld i nära relationer. Våld i samkönade förhållanden tenderar ibland att glömmas bort.

---

<sup>19</sup> Stenson, K. (2004), *Men's Violence towards Women – A Challenge in Antenatal Care*.

<sup>20</sup> Broberg, A. med flera (2011), *Stöd till barn som bevittnat våld mot mamma. Resultat från en nationell utvärdering*.

<sup>21</sup> McClosky, L. A. med flera (2005), *Intimate partner violence and patient screening across medical specialties*.

<sup>22</sup> Estrada, F., Nilsson, A. (2004), *Exposure to threatening and violent behavior among single mothers*.

<sup>23</sup> Broberg, A. m.fl. (2011), *Stöd till barn som bevittnat våld mot mamma. Resultat från en nationell utvärdering*.

<sup>24</sup> Studien gjordes på uppdrag av Mobilisering mot narkotika och är refererad i Socialstyrelsen (2011), *Skylla sig själv?*

<sup>25</sup> Handu (2007), *Mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*.

Även om frågor om våld inte alltid leder till upptäckt, kan frågorna förmedla budskapen att våld i nära relationer går att prata om, är vanligt förekommande, leder till ohälsa och inte kan accepteras, samt att hjälp finns att få.

### Exempel från mödravårds-, barnavårds- och familjecentraler

I de flesta landsting ställer personal på mödravårdscentraler frågor om våldsutsatthet till gravida kvinnor. Den nämnda studien på barnmorskemottagningar i Uppsala visar att våldsutsatthet var ungefär lika vanligt som diabetes och högt blodtryck, som alla gravida kvinnor kontrolleras för. Studien, som gjordes 1997–98, ledde till att även frågor om våld började ställas.

I flera landsting ställs frågor om våld rutinmässigt också på andra mottagningar, till exempel i Region Gotland och Region Skåne. I Västra Götalandsregionen pågår 2013–2015 ett projekt där frågor om våldsutsatthet ställs rutinmässigt vid vårdcentraler, barnavårdscentraler, verksamheter för rehabilitering och bedömningsteam.

Det är också vanligt att frågor ställs rutinmässigt om andra problem än våld. Sedan 2008 finns en nationell handledning för samtal om alkohol inom barnhälsovården.<sup>26</sup> Det alkoholförebyggande arbetet har numera en självklar plats i vardagen på familjecentraler, barnmorskemottagningar och barnavårdscentraler.

Nationella samordnaren anser att det är viktigt att erfarenheterna från verksamheter för ökad upptäckt tas till vara och att resultaten utvärderas.

### Förutsättningar för upptäckt

Det finns flera förutsättningar för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten ska upptäcka fler fall av våld i nära relationer. Beslutsfattarna behöver kunskap om vilka metoder för att fråga om våld som ger bäst resultat. Personalen behöver kunskap om våld i nära relationer, hur frågorna bäst ställs och hur de ska ta hand om dem som svarar att de är våldsutsatta. För detta behövs fastlagda rutiner med framför allt socialtjänsten. Personalen behöver också insikt om nyttan av att fråga, och de behöver veta att arbetet har

<sup>26</sup> Statens folkhälsoinstitut (2008), *Handledning för samtal om alkohol inom barnhälsovården*.

stöd av beslutsfattare och chefer. Dessutom behöver resultaten följas upp så att arbetet ständigt kan förbättras.

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har tagit fram ett utbildningsmaterial om att ställa frågor om våld i vården. På regeringens uppdrag kommer Socialstyrelsen också att ge ut en vägledning till personal i vård och omsorg med syfte att öka upptäckten av våldsutsatthet.

### Vilket är bästa sättet att fråga om våld?

Två metoder för att upptäcka våldsutsatta personer i hälso- och sjukvård och socialtjänst som ofta ställs emot varandra är att ställa frågor till alla, ibland kallat screening, och att bara ställa frågor till personer som visar tecken på att kunna vara våldsutsatta, ofta kallat att fråga på indikation.

Internationellt finns ingen enighet om vilken metod som är att föredra. WHO rekommenderar att frågor ställs till patienter som uppvisar indikationer på att ha utsatts för våld.<sup>27</sup> I Storbritannien rekommenderar National Institute for Health and Care Excellence (NICE) rutinmässiga frågor till alla patienter inom mödravård, barnhälsovård, kvinnokliniker, missbruksvård, barnsjukvård och habilitering. Rekommendationen bygger på att professionella i sådana specialiteter anser att rutinmässiga frågor är god praktik.<sup>28</sup> Ett oberoende expertråd i USA, U.S. Preventive Services Task Force, rekommenderar rutinmässiga frågor till alla kvinnor i barnafödande ålder.<sup>29</sup>

I Sverige rekommenderar NCK rutinmässiga frågor till alla kvinnor som är patienter i hälso- och sjukvården.<sup>30</sup> I arbetet för ökad upptäckt i Västra Götalandsregionen är erfarenheten att indikationer på våld ofta är diffusa, vilket skapar osäkerhet hos personalen om när frågor ska ställas. Personal som har haft till uppgift att fråga på

<sup>27</sup> WHO (2013), *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO clinical and policy guidelines.*

<sup>28</sup> NICE, National Institute for Health and Care Excellence (2014), *Domestic violence and abuse: how health services, social care and the organisations they work with can respond effectively.*

<sup>29</sup> <http://www.uspreventiveservicestaskforce.org/uspstf/uspripv.htm>. U.S. Preventive Services Task Force är en oberoende vetenskaplig panel, som sammanställer rekommendationer för evidensbaserad och preventiv hälso- och sjukvård på uppdrag av amerikanska kongressen och hälsodepartementet.

<sup>30</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2010), *Att fråga om våldsutsatthet som en del av anamnesen.*

indikation har därför föredragit att i stället rutinmässigt ställa frågor till alla.

Frågan om bästa sättet att fråga om våld måste besvaras med hjälp av utvärdering och forskning. Olika metoder har antagligen olika effekter, och de kan antas vara både positiva och negativa. Positiva effekter som efterstivas är minskat våld och ökad hälsa. En negativ effekt är de kostnader verksamheten medför. Om frågorna uppfattas som integritetskränkande, är det en annan.<sup>31</sup>

År 2013 publicerade Cochrane Collaboration en systematisk översikt och metaanalys av forskningen om rutinmässiga frågor om våld i hälso- och sjukvården.<sup>32</sup> Författarna identifierade elva relevanta studier. Det sammanvägda resultatet var att rutinmässiga frågor mer än fördubblade andelen identifierade kvinnor utsatta för våld jämfört med ordinarie rutiner, från tre till sju procent. Ökningen av antalet hänvisningar till stödverksamheter för våldsutsatta var mindre och inte statistiskt signifikant. Förändringarna i utsatthet för våld och i hälsa var inte heller statistiskt signifikanta. Författarna drar slutsatsen att det saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att rutinmässigt fråga om våldsutsatthet i hälso- och sjukvården.

### Utvärdera metoder för att fråga om våld

Det är tydligt att fler våldsutsatta kommer att upptäckas om frågor om våld ställs i större utsträckning, men att detta i sig inte leder till minskat våld och bättre hälsa för de våldsutsatta. Det är osäkert hur balansen mellan för- och nackdelar för rutinmässiga respektive indikerade frågor ser ut i olika delar av hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det är dock rimligt att anta, att fördelarna med rutinmässiga frågor är större i verksamheter där andelen våldsutsatta är stor. Vilken metod som än används är en förutsättning för goda resultat, att det finns tydliga rutiner för hur de som berättar att de är våldsutsatta ska få adekvat stöd och hjälp.

Det ingår i hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens uppdrag att ställa frågor till patienter och brukare som visar indikationer på att vara våldsutsatta. För att få kunskap om de relativa för- och

<sup>31</sup> Juth, N., Munthe, C. (2012), *Etiska aspekter på rutinfrågor om våldsutsatthet i hälso- och sjukvården samt socialtjänsten*.

<sup>32</sup> Taft, A. m.fl. (2013), *Screening women for intimate partner violence in healthcare settings*. O'Doherty, L. J. (2014), *Screening women for intimate partner violence in healthcare settings: abridged Cochrane systematic review and meta-analysis*.

nackdelarna med att i stället rutinmässigt ställa frågor till alla föreslår nationella samordnaren, att Socialstyrelsen genomför och utvärderar försöksverksamheter i samarbete med landsting och kommuner. Försöken bör i första hand göras i verksamheter där andelen våldsutsatta kan antas vara stor, som akutmottagningar, beroendevård, enheter för ekonomiskt bistånd, psykiatri, habilitering, handikappomsorg och bland föräldrar till barn i barn- och ungdomspsykiatri och den sociala barnvården. Socialstyrelsen bör också sammanställa erfarenheter och utvärderingar från redan påbörjade verksamheter för ökad upptäckt.

### 3.3 Vidareutveckla insatsen skyddat boende

**Förslag:** Kommunernas ansvar för att tillhandahålla insatsen skyddat boende för våldsutsatta ska regleras i ett nytt stycke i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen.

För verksamheten skyddat boende ska krävas tillstånd i enlighet med 7 kap. 1 § socialtjänstlagen.

#### Samordnarens iakttagelser i korthet

Det finns behov av att reglera insatsen skyddat boende i socialtjänstlagen. De skyddssökandes behov, såväl vuxna som barn, ska stå i centrum vid placering i skyddat boende. Det behövs differentierade typer av skyddat boende med olika inriktningar.

Insatsen skyddat boende ges som bistånd efter beslut av kommunernas socialtjänst. Med utgångspunkt i samarbetet med den skyddssökande, utifrån personens egen bedömning av risken för våldsutsatthet, gör socialtjänsten en utredning som bland annat ska innehålla en systematisk bedömning av risk samt bedöma den skyddssökandes behov av hjälp och stöd akut, på kort och på lång sikt.<sup>33</sup> Utredningen ligger till grund för en bedömning av stödbehoven, som kan innefatta skyddat boende.

Det innebär att socialtjänsterna i landets kommuner har ansvar för att erbjuda skydd och stöd till våldsutsatta utifrån många olika behov. En ung flicka eller pojke som hotas av giftermål mot sin

<sup>33</sup> 5 kap. SOSFS 2014:4.

vilja ska kunna erbjudas skydd. Likaså kvinnan med tre barn som efter lång tid av våldsutsatthet är beredd att lämna mannen. Eller den man som lever med en man, där slakten hotar dem båda med våld. Det gäller även kvinnan med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för sexuellt tvång och kvinnan med missbruksproblematik som behöver både adekvat behandling för missbruket och skydd för fortsatt våld.

Lösningen är alltså inte i första hand att skapa ett skyddat boende i varje kommun eller i varje region som kan ta hand om samtliga skyddssökande, utan istället behövs många differentierade typer av skyddat boende och med olika inriktningar.

Drivkraften i utvecklingsprocessen måste komma från kommunerna, utifrån de behov som kommunerna ser och ansvarar för att tillgodose.

Därför är det viktigt att lagstadga om kommunernas ansvar för insatsen skyddat boende. Det kräver samtidigt att insatsen skyddat boende ges en rättslig reglering, en definition. Med en tillståndsprövning av de verksamheter som erbjuder insatsen skyddat boende tas ytterligare steg mot rättssäkerhet och kvalitetsutveckling, bland annat genom en tydlig och regelbunden tillsyn. Det är nödvändigt att kommunerna samarbetar med varandra för att säkerställa tillgången av skyddade boenden, till exempel på regional nivå.

Länsstyrelserna har en viktig roll i utvecklingen av fler och differentierade verksamheter för skyddat boende. Utvecklingsledare eller motsvarande på landets länsstyrelser är strategiskt placerade för att ha överblick över länets skyddade boenden och vilka resurser som kan behöva tillföras för att möta de behov som finns i kommunerna. En uppgift för länsstyrelserna är att göra en samlad analys av de långsiktiga förutsättningarna för att tillgodose behoven av differentierade skyddade boenden inom länet. Länsstyrelserna ska även fortsättningsvis kunna fungera som en motor, men en starkare sådan, i kvalitetsutvecklingen av området våld i nära relationer, eventuellt med hjälp av statliga utvecklingsmedel. Förslag på länsstyrelsernas uppgifter finns i *avsnitt 8.6*.



## Gällande rätt och bakgrund

Den som utsätts för våld och hot i en nära relation kan vara i behov av stöd, både akut och på längre sikt, exempelvis när det gäller boendet. Syftet med skyddat boende är att tillfälligt ge skydd och stöd i en akut, ibland livshotande situation.

Insatsen skyddat boende är en form av bistånd som beslutas av socialtjänsten efter ansökan, utredning och bedömning med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen är en s.k. ramlag. Det finns ingen närmare definition eller lagreglering av skyddat boende, utan det är en insats för den enskildes livsföring i övrigt. Skyddat boende som socialtjänstinsats ges för att den enskilda ska uppnå skälig levnadsnivå vilket innebär att behoven måste bedömas individuellt. Kraven är därmed stora på att kommunen ska kunna erbjuda differentierade former av skydd och stöd utifrån den enskildas behov.

En skyddsökande kan även på egen hand söka skydd och stöd på ett skyddat boende och betala för vistelsen utan att söka stöd hos socialtjänsten.

De enheter som erbjuder insatsen skyddat boende kan benämnas på olika sätt. Historiskt sett har de flesta skyddade boenden varit kvinnojourer. Ungefär 70 procent av landets runt 200 enheter som erbjuder någon form av skyddat boende drivs av ideella organisationer. Den femtedel av landets skyddade boenden som drivs i kommunal regi, kallas ofta kriscenter eller skyddat boende. En mindre del drivs av privata aktörer och kan ha skiftande namn.<sup>34</sup>

Polisen har ett ansvar för att skydda brottsoffer. Enligt 2 § fjärde punkten polislagen (1984:387) ska polisen lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Det åligger särskilt polisen enligt 3 § polislagen att samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten. Inom polisens brottsofferverksamhet får polisen enligt 2 a § polislagen driva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande hotade personer och till exempel placera enskilda som blivit utsatta för hedersrelaterad brottslighet i skyddat boende.

---

<sup>34</sup> Socialstyrelsen (2013), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*.

## Behov av förändring

Verksamheten skyddat boende befinner sig i ett gränsland mellan privat och offentligt, mellan ideell verksamhet och myndighetsbeslut, mellan ideologi och kommunal ekonomi. Kvinnojourernas insatser på området skyddat boende har sedan lång tid tillbaka varit helt avgörande för denna verksamhet. Både rent faktiskt men även kompetensmässigt. Normalt har boendena varit av god kvalitet och med kunnig och mycket engagerade ideella krafter. Kvinnojourernas engagemang är mycket viktigt att stödja och utveckla även i framtiden. Men riktningen är ändå tydlig: vägen går från frivilligt arbete till professionalisering, från frivilligkrafter till ökad reglering och offentligt ansvar vad avser skyddade boenden.

I dag kan vem som vill starta och driva en boendeinrättning som erbjuder insatsen skyddat boende. Verksamheten är oreglerad och registrering eller tillstånd krävs inte. Det innebär bland annat att det saknas nationell överblick över tillgången till skyddade boenden.

Men än viktigare är att ingen kvalitetsprövning av enskilt eller ideellt drivna enheter som erbjuder skyddat boende görs innan personer utsatta för våld i nära relation och deras barn flyttar in. Kvalitetskrav ställs dock på skyddade boenden när de utför socialtjänst.<sup>35</sup>

Trots att termen skyddat boende inte är författningsreglerad används den flitigt i praktiken, med olika betydelser och därmed risk för otydlighet. I värsta fall kan detta leda till att den som är utsatt för våld i nära relation inte får det skydd som personen har rätt till. Begreppet skyddat boende kan leda associationerna till ett boende där det yttre skalskyddet är det viktigaste. Men insatsen skyddat boende är inte endast en fråga om lås och larm. Insatsen ska förutom att ge en fristad från våld också stödja och stärka individen i processen bort från våldet.

En utveckling för att definiera insatsen pågår. I ett uppdrag till Socialstyrelsen 2011 efterfrågade regeringen en definition och numera återfinns följande beskrivning i Socialstyrelsens termbank:

---

<sup>35</sup> I sådant fall gäller 3 kap. 3 § socialtjänstlagen att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att det ska finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.

Socialtjänstinsatsen skyddat boende är en boendeinrättning som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser.<sup>36</sup>

Termen klargör att det inte är tillräckligt med enbart ett boende som ger skydd, för insatsen skyddat boende krävs även ”andra relevanta insatser”. Dessa har dock inte närmare preciserats av Socialstyrelsen.

I Socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer behandlas skyddat boende i kapitlet om insatser.<sup>37</sup> Om den våldsutsatta behöver stöd och hjälp i ett skyddat boende, bör boendet enligt de allmänna råden ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna erbjuda skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Boendet bör vara lämpligt för eventuellt medföljande barn oavsett ålder och kön samt det bör finnas personal med kunskaper om barns behov. I övrigt finns ingen definition av skyddat boende i föreskrifterna.

Socialtjänstinsatsen skyddat boende kan således med utgångspunkt i Socialstyrelsens aktuella skrivningar sammanfattas som:

Heldygnsvistelse på en boendeinrättning avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser. Det skyddade boendet bör ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna erbjuda skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Om det skyddade boendet tar emot barn, bör det vara lämpligt för medföljande barn oavsett ålder och kön och det bör finnas personal med kunskaper om barns behov.

Enligt 7 kap. 2 § föreskrifterna ska socialnämnden vid behov erbjuda stöd och hjälp i form av lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i utredningen och riskbedömningen. Det kan avse ett annat boende än skyddat boende.

Oavsett hur skyddat boende exakt ska definieras bedömer nationella samordnaren att begreppet behöver tydliggöras så att alla berörda är överens om vad insatsen skyddat boende innebär. Likaså behöver kommunernas ansvar för insatsen skyddat boende ytterligare klargöras. Det behövs ett förtydligande i socialtjänstlagen av

---

<sup>36</sup> [www.termbank.socialstyrelsen.se](http://www.termbank.socialstyrelsen.se)

<sup>37</sup> 7 kap. SOSFS 2014:4.

kommunens ansvar för att alla kommuner ska uppmärksamma frågan.

Verksamhetsområdets historiska framväxt och utveckling med starka engagerade kvinnojoursorganisationer har bidragit till att kommunerna kunnat skjuta över ansvaret till ideella organisationer. Området våld i nära relationer faller inte naturligt in i socialtjänstens traditionella organisation, trots att socialtjänstens ansvar för brottsoffer tydligt beskrivs i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen. Det behövs också på flera håll ett mycket större intresse från kommunen att utveckla arbetet mot våld i nära relationer för att svara mot de stora utvecklingssatsningar som skett på nationell nivå.

Socialtjänstlagen behöver därför kompletteras med en reglering av kommunernas ansvar för att tillhandahålla insatsen skyddat boende. De skyddssökandes behov, såväl barn som vuxna, måste sättas i centrum vid placering i skyddat boende. Det behövs differentierade typer av skyddat boende med olika inriktningar, exempelvis skyddade boende för missbrukande kvinnor.

Det är av yttersta vikt att lyfta fram barn som vistas på skyddade boenden som rättsliga subjekt. Detta behandlas särskilt i *avsnitt 4.5*.

## Förslag

Det är nödvändigt med en ändring i socialtjänstlagen för att förtydliga kommunernas ansvar för insatsen skyddat boende. Nationella samordnaren föreslår ett nytt stycke i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen som reglerar att kommunen vid behov ska erbjuda insatsen skyddat boende till våldsutsatta. En bestämmelse om vad som närmare avses med skyddat boende ska finnas i socialtjänstförordningen. För verksamheten skyddat boende ska krävas tillstånd.

Detta skulle ligga i linje med Socialstyrelsens utvecklingsarbete på området, till exempel i vägledningen *Fristad från våld*<sup>38</sup> och i myndighetens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer.

Genom en reglering skulle de skyddssökande och verksamhetsområdets organisationer få klarhet i vad som avses med insatsen skyddat boende. Därigenom följer också att kommunernas ansvar för avtal eller överenskommelser med skyddade boenden blir tydligare.

---

<sup>38</sup> Socialstyrelsen (2013), *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende*.

Kommunernas ansvar för insatsen skyddat boende bör lämpligen göras tydligt i 5 kap. socialtjänstlagen som innehåller särskilda bestämmelser för olika grupper. En särskild grupp är enligt 5 kap. 11 § brottsoffer. Socialnämnden har ett särskilt ansvar för kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller övergrepp av närstående, barn som själva utsatts för alla typer av brott eller barn som har bevittnat våld eller övergrepp av eller mot en närstående. Insatsen skyddat boende blir främst aktuell vid våld i nära relationer, men även andra våldsutsatta kan ha behov av skyddat boende.<sup>39</sup>

För äldre människor finns reglerat att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer och för människor med funktionsnedsättning finns motsvarande bestämmelse att kommunen ska inrätta bostäder med särskild service.<sup>40</sup> På liknande sätt kan kommunens ansvar för att tillhandahålla insatsen skyddat boende regleras genom ett nytt femte stycke i 5 kap. 11 §.

Även om kvinnor särskilt pekas ut som brottsoffer, bör lagregleringen vara könsneutral och omfatta alla våldsutsatta. Det behöver inte finnas ett skyddat boende i varje kommun, exempelvis i små kommuner med litet befolkningsunderlag kan flera kommuner behöva gå samman för att uppfylla behovet av olika typer av skyddade boenden. Insatsen skyddat boende ska erbjudas i varje kommun. Nationella samordnaren föreslår därför att kommunen vid behov ska erbjuda insatsen skyddat boende till våldsutsatta.

Innehållet i insatsen kan klargöras genom en mer utförlig definition i socialtjänstförordningen. Definitionen skulle kunna vara uppbyggd på rimliga kvalitetskrav, bland annat på insatser för barn och barnkompetens. Vidare skulle definitionen kunna bygga på de kvalitetsindikatorer för skyddat boende som Socialstyrelsen på regeringens uppdrag tagit fram och publicerat i myndighetens indikatorbibliotek.

Frågan om reglering av tillståndsplikten är kopplad till de barn som vistas på skyddade boenden. Det är inte tillfredsställande att tusentals barn som upplevt våld i sina familjer ibland tillbringar lång tid i oregerade verksamheter. Ett led i processen att lyfta fram barnen som rättssubjekt vore att tillståndspröva skyddade boenden bland annat utifrån kvalitetskrav kring barnens vistelse på boendet. Exempel på sådana kvalitetskriterier kan vara barnanpassade lokaler,

<sup>39</sup> Till exempel enskilda som omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387).

<sup>40</sup> 5 kap. 5 § andra stycket och 5 kap. 7 § tredje stycket socialtjänstlagen.

bemanning vid olika tidpunkter på dygnet, säkerhetsplanering med barn, hantering av hot och risker mot de boende, hantering av skyddade personuppgifter, hantering av anmälningsplikt för barns skydd och personalens kompetens att möta barn som bevittnat våld.

Tillståndsprovning skulle förutom en tydligare reglering av området skyddat boende syfta till kvalitetsutveckling av området. En sådan provning skulle klargöra vad som krävs av de verksamheter som åtar sig att utföra socialtjänstinsatsen skyddat boende. En tydligare reglering skulle också innebära en utgångspunkt för återkommande tillsyn. Reglering och tillsyn går hand i hand, tillsyn sker i förhållande till gällande regelverk och saknas reglering riskerar tillsynen att bli tandlös.

I 7 kap. 1 § socialtjänstlagen regleras kravet på tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att yrkesmässigt bedriva vissa typer av verksamhet, exempelvis hem för vård eller boende eller boenden för äldre. Kommun eller landsting har motsvarande anmälningskyldighet. Nationella samordnaren föreslår att verksamheten skyddat boende blir tillståndspliktig och införs som en ny femte punkt i 7 kap. 1 §. Tillstånd att bedriva sådana verksamheter som avses i 7 kap. 1 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Tillstånd får enligt 7 kap. 2 § förenas med villkor av betydelse för kvaliteten och säkerheten i verksamheten.

### 3.4 Ett mer aktivt och enhetligt förfarande för att kunna häva sekretess med stöd av samtycke

**Bedömning:** Myndigheterna bör på ett mer aktivt och enhetligt sätt arbeta med samtycke från enskilda för att häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne och när det behövs för att effektivare kunna samverka i arbetet mot våld i nära relationer.

#### Gällande rätt

Enligt 12 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller inte sekretess till skydd för en enskild i förhållande till den enskilde själv, om inte annat anges i lagen. Undantagen från denna regel är

få. Vidare framgår det av 12 kap. 2 § första stycket OSL att en enskild även kan helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i lagen. Med hänsyn till denna bestämmelse kan uppgifter hos en myndighet som är sekretessbelagda till skydd för en enskild mycket ofta med den enskildes samtycke lämnas ut till en annan myndighet eller en annan enskild. Det har i förarbetena ansetts ganska givet att den enskilde själv ska kunna förfoga över sekretess som är föreskriven till förmån för denne.<sup>41</sup> Av 12 kap. 2 § andra stycket OSL framgår vidare att en enskild som samtycker till att en uppgift som är sekretessbelagd till skydd för honom eller henne lämnas till en annan enskild som villkor får kräva att myndigheten ställer upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgifterna vidare eller utnyttja dem.

Beträffande sekretess i förhållande till vårdnadshavare stadgas i 12 kap. 3 § första stycket OSL att sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Enligt samma lagrum gäller dock inte sekretessen i förhållande till vårdnadshavare i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren eller det annars anges i OSL. I 6 kap. 11 § föräldrabalken anges att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter samt att vårdnadshavaren då i takt med barnets stigande ålder och utveckling ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Beträffande samtycke stadgas i 12 kap. 3 § andra stycket OSL att om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne enligt 12 kap. 2 § OSL ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige. En prövning av barnets ålder och mognad avgör alltså om vårdnadshavaren, barnet ensam eller vårdnadshavare tillsammans med barnet behöver ge sitt samtycke till att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut. Någon

---

<sup>41</sup> Prop. 1979/80:2, del A, s. 329.

åldersgräns har inte angetts eftersom hänsyn ska tas till både barnets mognad och utveckling i övrigt.<sup>42</sup>

Angående formen för ett samtycke till att häva sekretess så behöver detta varken vara uttryckligt eller skriftligt, utan i många fall kan även ett underförstått eller muntligt samtycke godtas. Som exempel kan det av en enskilds beteende och förväntningar framgå att denne i viss utsträckning godtar att en sekretessbelagd uppgift vidarebefordras.

Justitieombudsmannen (JO) har dock uttalat att det inom socialtjänsten bör införskaffas uttryckligt och skriftligt samtycke då det där ofta kan bli fråga om utlämnande av uppgifter av mer känslig natur.<sup>43</sup> I samma ärende uttalade JO att samtycket mycket väl kan formuleras av en tjänsteman på myndigheten, att medgivandet bör riktas till myndigheten som sådan och inte till enskilda tjänstemän, att noggrannhet bör iakttas vid utformningen av ett skriftligt samtycke så att det inte blir mer omfattande än vad den enskilde avsett och att samtycket bör undertecknas av den enskilde själv. I ett senare ärende har JO tillagt att det, när det är fråga om känsliga uppgifter, åtminstone bör föras anteckningar om när och hur samtycket har inhämtats.<sup>44</sup>

Att samtycke kan ges i förväg med tanke på en kommande situation framgår av förarbetena.<sup>45</sup> Däremot är ett allmänt samtycke från en enskild att avstå från sekretess hos en viss myndighet eller tjänsteman inte tillåtet. Om en enskild mer eller mindre avtvingas ett generellt samtycke kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet.

När det gäller samarbete mellan myndigheter har JO i ett ärende som gällde möjligheterna för en socialförvaltning och en psykiatrisk öppenvårdsmottagning att lämna ut uppgifter vid ett samverkansmöte, uttalat att ett sådant samarbete normalt förutsätter att den enskilde efterger den sekretess som kan gälla och även i övrigt medger att hans eller hennes ärende diskuteras mellan myndigheterna.<sup>46</sup> I ärendet uttalade JO att det är av största vikt att det klargörs vilket

---

<sup>42</sup> Prop. 1981/82:186, s. 36. Från cirka tolv års ålder anses ett barn enligt praxis ha uppnått en sådan ålder att barnets vilja bör respekteras. Se till exempel RÅ 2005 ref 66, NJA 1988 s. 448, NJA 1995 s. 398. En jämförelse kan göras med reglerna för adoption i 4 kap. 5 § föräldrabalken. Som huvudregel får den som fyllt tolv år inte adopteras utan eget samtycke.

<sup>43</sup> JO 1990/91 s. 366.

<sup>44</sup> JO 2010/11 s. 591.

<sup>45</sup> Prop. 1979/80:2, del A, s. 331.

<sup>46</sup> JO 2011/12, s. 557.



slags samarbete som den enskilde ger samtycke till, att det är myndighetens ansvar att inhämta den enskildes eftergift av den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne och att säkerställa att det blir klarlagt i förhållande till vem och i vilken utsträckning eftergiften sker. JO uttalade även att uppgifter om den enskildes inställning till ett samarbete ska dokumenteras och att det bör ske på ett sådant sätt att risk för missförstånd och felbedömningar kan undvikas. Avslutningsvis uttalade JO att det inte kan godtas att en myndighet lämnar ut sekretesskyddade uppgifter med hänvisning till att den enskilde vid kontakt med en annan myndighet lämnat någon form av generellt samtycke till att hans/hennes rehabilitering diskuteras vid ett samverkansmöte. Utgångspunkten måste i stället vara att varje berörd myndighet själv ska inhämta den enskildes inställning i saken.

### Behov av förändring

För att arbetet mot våld i nära relationer ska kunna förbättras krävs att berörda myndigheter kan dela relevant information. Det enklaste sättet att förbättra samverkan inom områden med stark sekretess är att fråga om den enskilde samtycker till att uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för henne eller honom lämnas ut. Nationella samordnarens samlade bild är att möjligheten till inhämtande av samtycke till brytande av sekretess används olika mellan myndigheterna och inte alls hos vissa. Rutinerna skiljer sig också åt över landet. Det finns inte några myndighetsföreskrifter eller standardiserade blanketter som gäller nationellt, men däremot goda exempel där frågan om samtycke till att bryta sekretess används mer standardiserat. Nationella samordnaren har sett goda exempel på samtyckesblanketter framtagna av kommuner, exempelvis i Uppsala kommun vid verksamheten Nexus och inom socialtjänsten i Hässleholms kommun.

Möjligheterna att hjälpa en brottsutsatt förbättras avsevärt om myndigheter kan dela relevant information. Inte sällan saknar den enskilde, som ofta befinner sig i en krissituation, tillräcklig kunskap för att själv avgöra vilka sekretessbelagda uppgifter som är av betydelse för olika myndigheter. En risk finns därför att viktig information inte når den myndighet eller organisation som har bäst förmåga att hjälpa den som utsatts för brott. Det ligger således i allas intresse att skapa rutiner kring att fråga om samtycke.

## Bedömning

Enligt nationella samordnaren ska myndigheter avgöra om det är lämpligt i det enskilda fallet att fråga om samtycke från den enskilde. I många fall borde ett hävande med stöd av ett samtycke kunna vara aktuellt. Det finns därför anledning för myndigheter att mer aktivt och utifrån tydliga rutiner arbeta med frågan om samtycke. De socialtjänstmyndigheter som har en rutin för samtyckesförfrågan har till nationella samordnaren framfört mycket goda erfarenheter.

Redan i den inledande första kontakten med en brottsutsatt kan denne informeras om att ett samtycke till att lämna ut vissa sekretessbelagda uppgifter avsevärt förbättrar förutsättningarna för att myndigheterna ska kunna erbjuda fullt stöd och nödvändig hjälp.

För att få till stånd ett samtycke är det enligt nationella samordnaren viktigt att den brottsutsatte informeras utförligt om betydelsen av ett samtycke. Svaret på en fråga beror ofta på hur frågan ställs. Den pedagogiska förmågan hos den enskilde tjänstemannen är viktig. Det är särskilt väsentligt att informera om att ett samtycke inte innebär att alla uppgifter av privat och känslig natur kommer att spridas till alla myndigheter, utan endast för saken nödvändiga uppgifter. Den brottsutsatte måste känna sig trygg i vilka uppgifter som delas och varför. Strävan ska vara att uppgifter av känslig karaktär sprids till så få som möjligt. Erfarenheterna hittills från kommuner som systematiskt frågar efter samtycke är mycket goda.

Vid våld i nära relationer är det ofta just känsliga uppgifter om enskilda personer som är sekretessbelagda. Nationella samordnaren efterfrågar rutiner och ramar för hur känsliga uppgifter hanteras i myndigheter och att stor hänsyn ska tas till den enskildes personliga integritet. Det är därför särskilt viktigt, som JO påpekat, att ett samtycke till att helt eller delvis häva sekretess av känsliga uppgifter dokumenteras så att inte missförstånd uppstår. Det är myndigheten och inte den enskilde som ska dokumentera att ett samtycke föreligger.

Det är främst samverkan kring en hjälpsökande brottsutsatt (vuxen eller barn) där inhämtande av samtycke kommer att vara av betydelse, men frågan aktualiseras även för en våldsutövare som vill ha stöd från socialtjänsten eller behandling av hälso- och sjukvården. Även för våldsutövare bör inhämtande av samtycke användas på ett standardiserat sätt som en första väg.

### *Idéburna organisationer*

Kvinnojurer, brottsofferjourer och andra idéburna organisationer omfattas inte av sekretessregleringen. Undantaget är om en idéburen organisation på uppdrag utför myndighetsuppgifter.<sup>47</sup> Det är således som huvudregel upp till varje organisation att själv bestämma vad som ska gälla avseende tystnadsplikt för personalen, dokumentation av känsliga uppgifter och under vilka förutsättningar uppgifter kan lämnas till myndighet. Den vanligaste grundregeln hos kvinnojurer är att samtycke alltid krävs från kvinnan för att uppgifter ska kunna lämnas vidare till en myndighet eller annan.

Även inom de idéburna organisationerna finns goda exempel på ett systematiskt arbete med att fråga om samtycke till att lämna personliga uppgifter vidare för bättre samverkan. Under 2012 har Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund (SKR) tillsammans med en av sina jourer, Systerjouren Somaya, arbetat fram samtyckesdokument till sina medlemmar. I framtagandet av dokumenten har Socialstyrelsen lämnat synpunkter.

### **3.5 Utökade möjligheter för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna ut uppgifter vid misstanke om brott**

**Förslag:** Socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan enligt 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott till åklagarmyndigheten eller polismyndigheten. Denna möjlighet ska även omfatta brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i nio månader. Därigenom kommer brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning att omfattas.

<sup>47</sup> I sådant fall gäller även anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen avseende barn som far illa samt en dokumentationsplikt.

## Gällande rätt

Av 25 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden samt i annan medicinsk verksamhet som exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning. Sekretessen begränsas genom ett omvänt skaderekvisit, det vill säga att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 26 kap. 1 § OSL och gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Även denna sekretess avgränsas med ett omvänt skaderekvisit, vilket är en presumtion för sekretess.

Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska bygga på respekt för brukarens och patientens självbestämmande och integritet.<sup>48</sup> Insatser i individuella ärenden ska så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med den enskilde. Den enskilde ska känna förtroende och respekt och våga vända sig till socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Samråd med andra myndigheter bör i regel inte ske utan att den enskilde samtycker till det.<sup>49</sup> Förutsättningen är grundläggande och har haft en avgörande betydelse för sekretessregleringen inom dessa områden.

Sekretessbestämmelserna innebär alltså att hälso- och sjukvården och socialtjänsten endast kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter om det finns ett särskilt lagstöd för att bryta den gällande sekretessen eller om den enskilde har gett sitt samtycke till att helt eller delvis häva sekretessen.

Vid misstanke om ett begånget brott finns särskilda sekretessbrytande bestämmelser för under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter som angår misstanken kan lämnas ut till polis och åklagare. Flera myndigheter har enligt 10 kap. 24 § OSL en rätt att lämna sådana uppgifter om fängelse är föreskrivet för brottet och det kan antas bli någon annan påföljd än böter.<sup>50</sup> Socialtjänsten och hälso- och sjukvården undantas dock både från 10 kap. 24 § OSL samt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt 10 kap. 23 § OSL får socialtjänsten och hälso- och sjukvården lämna ut sekretess-

---

<sup>48</sup> 2 a § tredje punkten hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>49</sup> Prop. 1979/80:1 del A, s. 364 och s. 398.

<sup>50</sup> Prop. 1983/84:142, s. 1.

belagda uppgifter till polis och åklagare endast om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott med minst två års fängelse i straffskalan.<sup>51</sup> Brott med minst ett års fängelse är bland annat mord, dråp, våldtäkt, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, rån, grovt narkotikabrott och mordbrand.

Vid misstankar om vissa brott mot barn har ytterligare genombrott gjorts i sekretessen, vilket korrelerar med anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Sekretessen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården hindrar enligt 10 kap. 21 § OSL inte att en uppgift lämnas till polis eller åklagare om uppgiften angår misstanke om brott som riktas mot någon som inte har fyllt 18 år och det är fråga om brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid, sexualbrott eller könsstympning av barn.

I sammanhanget ska även erinras om bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken. Nöd föreligger bland annat när fara hotar liv, hälsa eller egendom. I en nödsituation är det straffritt för en företrädare för socialtjänsten eller hälso- och sjukvården att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till polis eller åklagare. Vid riktigt allvarliga fall där det finns akut fara finns alltså redan i dag möjligheter att agera snabbt och samverka mellan myndigheter.

#### *Bakgrund till 10 kap. 23 § OSL*

Frågan om uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården och socialtjänsten vid misstanke om brott har varit under diskussion i många år och även underställts prövning av regeringen och riksdagen vid flera tillfällen. När sekretesslagen infördes fanns inte en sådan möjlighet, vilket ganska snart kritiserades.<sup>52</sup> Genom en lagändring uppställdes ett krav på misstanke om brott med minst två års fängelse, den så kallade tvåårsregeln, vilket möjliggjorde för polisen att få uppgifter om mycket allvarliga brott.<sup>53</sup>

I motiven till ändringen i sekretesslagen diskuterades även frågan om hälso- och sjukvårdspersonalen skulle kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till polisen oberoende av kvinnans samtycke vid

<sup>51</sup> Som en tredje punkt i 10 kap. 23 § OSL anges 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).

<sup>52</sup> Prop. 1981/82:186, s. 12.

<sup>53</sup> Prop. 1981/82:186.

misstankar om kvinnomisshandel. Åtalsreglerna för misshandel i hemmet hade vid denna tidpunkt precis ändrats på så sätt att kravet på angivelse tagits bort. Förslaget avslogs med motiveringen att det fanns en uppenbar risk för att en misshandlad kvinna inte skulle våga söka sjukvård. Det kunde inte heller uteslutas att våldsutövaren skulle hindra kvinnan från att söka behövlig vård.<sup>54</sup>

Kvinnovåldskommissionen föreslog 1995 att tvåårsregeln skulle ändras till att även omfatta uppgifter när det fanns misstankar om särskilt angivna vålds- och sexualbrott.<sup>55</sup> Utredningens förslag avsåg dels grov misshandel med minimistraff fängelse ett år, dels grovt sexuellt utnyttjande där det samtidigt föreslogs en straffhöjning från sex månaders fängelse till fängelse i ett år. Mot bakgrund av kommissionens förslag att införa nya brott kallade kvinnofridsbrott och fridsbrott med straffminimum om ett års fängelse, skulle även dessa brott omfattas av sekretessbegränsningen.<sup>56</sup>

Som skäl angav kommissionen att den enskildes behov av integritet och sekretess måste kunna stå tillbaka för intresset att beivra våldsbrott och förhindra upprepat våld. Samhällets syn på våld mot kvinnor är en viktig faktor. Om hälso- och sjukvården och socialtjänsten är passiva när de möter en kvinna som mer eller mindre uppenbart blivit allvarligt misshandlad av en närstående, blir detta en signal till både kvinnan och mannen att samhället inte bryr sig. Det finns en risk att mannens agerande uppfattas som straffrättsligt tillåtet. Enligt kommissionen låg det även i det allmännas intresse att kunna förhindra en man som misshandlar att utsätta andra personer för våld. Vid en jämförelse med barn som far illa där anmälningsskyldigheten ofta inte hindrar kontakter med hälso- och sjukvården, ifrågasatte även kommissionen om sekretessen har en så avgörande betydelse för en våldsutsatt kvinna att söka akut sjukhusvård.<sup>57</sup>

Resultat av Kvinnofridskommissionen blev att brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning infördes 1998 i brottsbalken. Straffminimum sattes till sex månader i stället för föreslagna ett års fängelse. Det ansågs inte finnas tillräckliga skäl att ändra tvåårsregeln i sekretesslagen. Alltjämt sågs det som en stor nackdel att en kvinna som utsatts för våld av en närstående

---

<sup>54</sup> Prop. 1981/82:186, s. 24.

<sup>55</sup> SOU 1995:60.

<sup>56</sup> SOU 1995:60, s. 241.

<sup>57</sup> SOU 1995:60, s. 243 f.

inte skulle våga söka hjälp. Resultatet skulle också kunna bli att dessa kvinnor inte känner förtroende för socialtjänstens företrädare, läkare eller psykologer. En anmälan som sker mot en kvinnas vilja eller till och med utan hennes vetskap kan dessutom upplevas som ytterligare en kränkning. Sådana polisanmälningar blir också svåra att utreda och leder mer sällan till åtal. Att barn som blir miss-handlade ställs under läkarvård trots att det finns en anmälnings-skyldighet, kan enligt uttalanden i förarbetena inte jämföras helt med våld som rör en vuxen personligen.<sup>58</sup>

Offentlighets- och sekretesskommittén förordade att sekretessgenombrott alltjämt skulle avse de allra grövsta brotten.<sup>59</sup> År 2006, redan innan nya offentlighets- och sekretesslagen trädde i kraft, var tiden mogen för att ändra tvåårsregeln till en ettårsregel som fortfarande är gällande.<sup>60</sup> Som främsta skäl till ändringen angavs behovet av att inkludera brottet grov misshandel med straffminimum fängelse i ett år. Grov misshandel ansågs vara ett så allvarligt brott mot enskilda att samhället inte borde vara utestängt från att agera. Den omständigheten att flera andra brott med ett års fängelse som minimistraff såsom till exempel rån också kom att omfattas, föranledde inga särskilda överväganden.<sup>61</sup>

## Behov av förändring

Den nuvarande regleringen i 10 kap. 23 § OSL innebär att misshandel och olaga hot, som är de vanligaste typerna av brott vid våld i nära relationer, inte omfattas av möjligheten för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att bryta sekretessen. Om en brottsutsatt inte ger sitt samtycke till att bryta sekretessen kan alltså företrädare för socialtjänsten eller en sjukvårdsanställd inte lämna uppgifter till polisen vid misstanke om pågående brott, trots att det kan vara uppenbart att till exempel en kvinna misshandlas av sin man. Även de allvarligare integritetsbrotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning undantas fortfarande trots att straffminimum för dessa brott ändrades den 1 juli 2013 från sex månader till nio månaders fängelse.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> Prop. 1997/98:55, s. 126 f.

<sup>59</sup> SOU 2003:99, s. 321 f.

<sup>60</sup> 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Se prop. 2008/09:150.

<sup>61</sup> Prop. 2005/06:161, s. 78.

<sup>62</sup> 4 kap. 4 a § brottbalken samt prop. 2012/13:108.

I nationella samordnarens kontakter med polisen och företrädare för socialtjänsten och hälso- och sjukvården har framkommit att ettårsgränsen ställer till problem i det praktiska arbetet mot våld i nära relationer. Det anses problematiskt att inte kunna ge polisen information och hjälpa den som blivit utsatt för upprepade fall av misshandel av en närstående. Vid misstankar om grov kvinnofridskränkning eller grov fridskränkning är detta särskilt påtagligt eftersom brotten som sådana förutsätter flera brottsliga gärningar som utgjort ett led i en upprepad kränkning av personens integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. För dessa brott finns därför ett stort behov av att kunna bryta sekretessen.

För barn som inte kan föra sin egen talan är skyddsintresset särskilt stort vid misstankar om brott i nära relation. Nationella samordnaren anser att nuvarande sekretessbrytande reglering på detta område är väl avvägd och ser inget behov av någon ytterligare förändring. Det finns även en skyldighet att anmäla oro till socialtjänsten.

### Förslag

Nationella samordnaren anser att det nu finns skäl att ifrågasätta ettårsgränsen i 10 kap. 23 § OSL. De av Kvinnovaldscommissionen angivna skälen att bryta sekretessen för allvarigare fall av kvinnomisshandel är alltjämt giltiga och delas av nationella samordnaren.<sup>63</sup> Den s.k. normaliseringsprocessen<sup>64</sup> med upprepat våld i förening med isolering och omväxlande våld och kärleksbetygelser, kan leda till att våld från närstående blir normalt i vardagen och även accepteras av den brottsutsatte. Forskning visar också vilka allvarliga följder våld i nära relation innebär för barn, kvinnor och män som utsatts, barn som bevittnat och samhället i stort. En enskild som blivit utsatt för våld i nära relation är mindre benägen att samtycka till att häva sekretessen vid kontakten med hälso- och sjukvården och socialtjänsten och har ett större behov av samhällets agerande. Utifrån den brottsutsattes perspektiv kan det vara en lättnad att myndigheterna reagerar och tar över ansvaret till viss del. Den allmänna åtalsplikten för våld i nära relationer förpliktar

---

<sup>63</sup> SOU 1995:60, s. 243 f.

<sup>64</sup> Lundgren, E. (2004), *Väldets normaliseringsprocess*.



också polis och åklagare att utreda brott och om möjligt lagföra gärningsmannen.

Med start i regeringens handlingsplan från 2007 för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer<sup>65</sup> har regeringen genomfört en reform rörande straffmätning som syftar till att höja straffen för allvarliga våldsbrott.<sup>66</sup> Som ett led i arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer har det även ansetts nödvändigt att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är starkt. Det är bakgrunden till ändrad straffskala för grov misshandel, införandet av brottet olaga förföljelse (s.k. stalkning), elektronisk övervakning vid särskilt utvidgat kontaktförbud och en höjning av straffminimum från sex månader till nio månaders fängelse för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning. Brotskatalogen i sistnämnda brott utökades även till att omfatta skadegörelse och överträdelse av kontaktförbud.<sup>67</sup>

En straffskala med minst nio månaders fängelse är unik i svensk straffreglering. Tidigare var alternativen, utöver fängelseminimum 14 dagar, fängelse i sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år och tio år. Regeringen ansåg att en straffskärpning för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning var så viktig att den gick emot Fridskränkningens utredningens förslag<sup>68</sup> att behålla straffskalan. Fängelse i nio månader ansågs som en väl avvägd nivå för brottens särskilda karaktär och att det alltid krävs flera – i normalfallet minst tre – brottsliga gärningar. Det vägdes även in att gärningarna ingår i ett mönster som systematiskt bryter ner den kränkta personen. En jämförelse av brottets allvar gjordes med enstaka fall av grov misshandel.<sup>69</sup>

Som en del av straffmätningens reformen 2010 avseende allvarliga våldsbrott finns nu även ett utredningsförslag att grovt olaga hot och grovt olaga tvång ska ha ett straffminimum om fängelse i nio månader.<sup>70</sup>

Det är ett mycket starkt samhällsintresse att allvarliga brott mot person kan beivras. Till polisens uppgifter hör bland annat att förebygga brott och bedriva spaning och utredning i fråga om brott

<sup>65</sup> Regeringens skrivelse 2007/08:39.

<sup>66</sup> Se bl.a. prop. 2009/10:147.

<sup>67</sup> Prop. 2012/13:108.

<sup>68</sup> SOU 2011:85, s. 117 f.

<sup>69</sup> Prop. 2012/13:108, s. 18 f.

<sup>70</sup> SOU 2014:18.

som hör under allmänt åtal.<sup>71</sup> Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning är att anse som allvarliga våldsbrott.<sup>72</sup> Med stöd av uttalanden i förarbetena till skärpningen av fridskränkingsbrotten att åtgärder som förebygger mäns våld mot kvinnor och som kan förhindra att brott begås och upprepas är av största vikt,<sup>73</sup> anser nationella samordnaren att det finns övervägande skäl att ändra ettårsregeln i 10 kap. 23 § OSL till en niomånadersregel. Genom en sådan lagreglering utökas för tillfället endast brottskatalogen med grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning och det undviks ett uppräknande i lagtexten av vilka brott som omfattas och inte. Däremot föreslås inte en sekretessbrytande regel vid misshandel av normalgraden och olaga hot vid brott i nära relation. Här överväger det starka intresset som talar för sekretess.

Ett alternativ skulle vara att förslå en höjning av straffminimum för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning till fängelse minst ett år eftersom brotten i sådana fall skulle omfattas av den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 23 § OSL. Med hänsyn till att straffskalan för dessa brott nyligen ändrades och till andra utredningar rörande straffmätning<sup>74</sup>, anser nationella samordnaren att en sådan ordning inte är att föredra i nuläget. Den omständigheten att straffminimum för andra brott kan komma att ändras till nio månaders fängelse utgör inte några tillämpningsproblem, utan skälen för att bryta sekretessen för sådana allvarliga brott är desamma.

Det bör poängteras att föreslagen ändring inte innebär någon skyldighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna uppgifter vid misstankar om fridskränkingsbrott. Den sekretessbrytande regeln är konstruerad som en möjlighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter. Hänsyn ska tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Den enskildes inställning till att sekretessen hävs ska beaktas. I första hand ska personalen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ge de brottsutsatta sådan hjälp och stöd att polisanmälan görs på eget initiativ.

Farhågan att företrädare för socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte har tillräcklig juridisk kunskap för att bedöma skillnaden

---

<sup>71</sup> 2 § första och tredje punkten polislagen (1984:387).

<sup>72</sup> Jfr SOU 2014:18, Bilaga 2, där det finns en översikt av de brottstyper som kan avses med begreppet allvarliga våldsbrott.

<sup>73</sup> Prop. 2012/13:108, s. 7.

<sup>74</sup> Bl.a. SOU 2013:85 och SOU 2014:18.

mellan till exempel några enstaka fall av misshandel och grov kvinnofridskränkning ska inte överdrivas. Med hjälp av några enkla frågor om hur lång tid våldet har pågått och om det finns kränkningar av personens integritet, kan avgöras om det i vart fall finns misstankar om brott. Det är tillräckligt för att den sekretessbrytande regeln ska kunna tillämpas. Att det i ett senare skede konstateras att ett fridskränkingsbrott inte kan styrkas, ska inte belasta den som initialt lämnade uppgifter.

Med hänvisning till hur lång tid det tagit att implementera ändringen i 10 kap. 23 § OSL från brott med fängelse i minst två år till ett år, är det viktigt att Socialstyrelsen följer upp och sprider information om föreslagen förändring i lagstiftningen. Det gäller även nödbestämmelsens betydelse.

### 3.6 Rättsintyg mot målsägandens vilja vid grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning

**Förslag:** Rättsintyg ska kunna utfärdas utan målsägandens samtycke vid misstanke om brott med minst nio månaders fängelse i straffskalan, vilket inkluderar brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning.

#### Gällande rätt

Ett rättsintyg är enligt 1 § lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott ett skriftligt medicinskt utlåtande av läkare eller tandläkare som inhämtas av polismyndigheten eller åklagarmyndighet i syfte att användas i en brottsutredning eller som bevis i en rättegång i anledning av brott. Rättsintyg ska som huvudregel inhämtas från läkare vid rättsmedicinsk avdelning inom Rättsmedicinalverket eller läkare som enligt avtal med verket har åtagit sig att utfärda sådana intyg.

Läkarundersökning i syfte att utfärda ett rättsintyg som avser en målsägande får enligt 4 § inte utföras mot hans eller hennes vilja. Ett rättsintyg får normalt inte utfärdas utan den enskildes samtycke, men undantag finns. Av 5 § andra stycket framgår att ett rättsintyg som avser en målsägande får utfärdas utan samtycke vid fyra alternativa situationer. Det första undantaget är vid misstanke

om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Vid tillkomsten av lagen om rättsintyg i anledning av brott framhölls det som mest ändamålsenligt att bestämmelserna om samtycke för att utfärda rättsintyg stämde överens med sekretesslagens bestämmelser om utlämnande av uppgifter.<sup>75</sup> När tvåårsregeln i 14 kap. 2 § sekretesslagen sänktes till en ettårsregel, så ändrades följaktligen även regleringen i lagen om rättsintyg i anledning av brott.<sup>76</sup>

Ett annat undantag som är relevant för brott i nära relationer är när polis eller åklagare fått del av uppgifter i en läkarjournal efter samtycke från målsäganden, men där målsäganden sedan återkallar sitt samtycke. I en sådan situation behöver samtycke från målsäganden för utfärdande av rättsintyg på grundval av dessa uppgifter inte inhämtas (5 § andra stycket fjärde punkten). Åklagaren bör därför prioritera att i ett tidigt skede i förundersökningen efterfråga målsägandens samtycke för att inhämta läkarjournaler.<sup>77</sup>

### Behov av förändring

Dokumentation av skador hos en målsägande som utsatts för brott i nära relationer är viktig bevisning och inte sällan den enda stödbevisning som finns. Det karaktäristiska för fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken är upprepade brottsliga handlingar mot samma närstående. Gärningarna ska ha utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Under förundersökningen är det därför särskilt angeläget att inte enbart inhämta läkarjournaler, utan även använda möjligheten att inhämta rättsintyg. En rättsmedicinsk undersökning är mer omfattande än ett läkarbesök som syftar till att vårda akuta skador. Vid den rättsmedicinska undersökningen dokumenteras såväl nya som äldre skador och resultatet av undersökningen kan förklara orsaken till skadorna.<sup>78</sup>

Erfarenheten visar att våldsutsatta i nära relationer av olika skäl inte alltid står fast vid lämnade uppgifter i en förundersökning. I

---

<sup>75</sup> Prop. 2004/05:64, s. 32.

<sup>76</sup> Prop. 2005/06:161, s. 106.

<sup>77</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av fridskränkingsbrotten. Handbok*, s. 18.

<sup>78</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av fridskränkingsbrotten. Handbok*, s. 17.

avsaknad av stödbevisning kan åtal i dessa fall inte väckas. Möjligheten att inhämta rättsintyg utan en målsägandes samtycke är därför en viktig förutsättning för polis och åklagare i utredningsarbetet. Ett rättsintyg kan i dag utfärdas mot en målsägandes vilja vid grov misshandel och försök till våldtäkt, men inte vid grov kvinnofridskränkning. Detta är en brist enligt nationella samordnaren. För att effektivare kunna utreda misstankar som rör våld i nära relationer behöver polis och åklagare i större utsträckning kunna inhämta rättsintyg mot en målsägandes vilja.

## Förslag

En enskilds rätt till självbestämmande och integritet inom hälso- och sjukvården är och bör vara omfattande, men vid allvarigare våldsbrott finns det större skäl att låta intresset av lagföring väga över. Straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjdes nyligen till fängelse i lägst nio månader för att straffmätningen fullt ut skulle motsvara brottslighetens allvar.<sup>79</sup> Nationella samordnaren är av uppfattningen att rättsintyg för en enskild som blivit utsatt för grov kvinnofridskränkning eller grov fridskränkning ska kunna utfärdas utan den brottsutsattes samtycke. I första hand bör givetvis den våldsutsatta tillfrågas och motiveras till att lämna samtycke till att rättsintyg utfärdas.

Föreslagen ändring i 10 kap. 23 § OSL med utökade möjligheter för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna sekretessbelagda uppgifter till polis och åklagare vid misstanke om brott (avsnitt 3.5), innebär ett behov av motsvarande justering av under vilka förutsättningar ett rättsintyg som avser en målsägande får utfärdas utan samtycke. Samma argument gör sig gällande för att ändra 5 § andra stycket första punkten lagen om rättsintyg i anledning av brott. Nationella samordnaren föreslår att rättsintyg som avser en målsägande får utfärdas utan samtycke vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i nio månader. Som nämnts i förarbeten är det ändamålsenligt att bestämmelsen om rättsintyg utan samtycke från målsäganden och den sekretessbrytande regeln för socialtjänsten och hälso- och sjukvården vid misstanke om brott överensstämmer med varandra.

---

<sup>79</sup> Prop. 2012/13:108, s. 17 f.

### 3.7 Målsägandebiträde vid brott i nära relationer ska vara särskilt lämpad för uppdraget

**Förslag:** I lagen om målsägandebiträde ska ett krav införas på att endast den som på grund av sina kunskaper, erfarenheter och personliga egenskaper är särskilt lämpad för uppdraget får förordnas till målsägandebiträde i mål som rör brott i nära relationer. Ett sådant målsägandebiträde får inte sätta någon annan i sitt ställe.

#### Gällande rätt

En målsägande ska så snart som möjligt underrättas om möjligheten att få ett målsägandebiträde.<sup>80</sup> Ett målsägandebiträde kan enligt 1 och 7 §§ lagen (1988:609) om målsägandebiträde förordnas av rätten när förundersökning har inletts eller återupptagits i mål om sexualbrott, våldsbrott på vilket fängelse kan följa och andra brott på vilket fängelse kan följa. En bedömning av målsägandens behov av biträde ska göras i varje fall. Vid våldsbrott<sup>81</sup> ska ett målsägandebiträde förordnas om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. Behovet ska prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens situation jämfört med brottets art. I förarbetena anges att ett typiskt utsatt läge för målsäganden är när denne och den misstänkte har eller haft en nära relation.<sup>82</sup> Kvinnomisshandel pekades särskilt ut som ett viktigt tillämpningsområde när lagen infördes.<sup>83</sup>

Målsägandebiträdet ska ta till vara målsägandens intressen i målet, föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet om detta inte görs av åklagaren samt lämna stöd och hjälp.<sup>84</sup> Det är både juridiskt och kurativt stöd som avses. Den som vill bli förordnad som målsägandebiträde ska uppfylla de behörighetsvillkor som gäller för ett rättegångsbiträde enligt rättegångsbalken.<sup>85</sup> Av detta

<sup>80</sup> 13 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948).

<sup>81</sup> Mål om brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken på vilka fängelse kan följa och rån, grovt rån samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott.

<sup>82</sup> Prop. 1989/90:158, s. 11.

<sup>83</sup> Prop. 1987/88:107, s. 21.

<sup>84</sup> 3 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

<sup>85</sup> 4 § fjärde stycket lagen (1988:609) om målsägandebiträde.

följer att som målsägandebitråde får inte brukas annan än den som rätten med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finner lämplig att vara ombud i målet.<sup>86</sup> Som huvudregel förordnas en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå,<sup>87</sup> men även andra lämpliga personer kan få uppdraget. Om målsäganden föreslår en person som bedöms som lämplig ska denne förordnas om det inte finns särskilda skäl mot det. Att ett uppdrag är svårt och komplicerat kan få betydelse för lämplighetsprövningen. Ett målsägandebitråde kan bytas ut efter särskilt tillstånd av rätten om det finns särskilda skäl. Biträdet får även sätta någon annan advokat eller biträdande jurist i sitt ställe (så kallad substitution) om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna.<sup>88</sup>

Rätten ska entlediga målsägandebiträdet om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det.<sup>89</sup> Bestämmelsen möjliggör ett entledigande om målsägandebiträdet missköter sitt uppdrag, till exempel genom att störa ett förhör till men för utredningen eller i övrigt uppträda olämpligt under förundersökning eller rättegång.<sup>90</sup>

## Behov av förändring

Brott i nära relationer är ofta svåra att utreda och bevisa och målsäganden tar inte sällan tillbaka sina uppgifter som lämnats till polis. Enligt flertalet kontakter som nationella samordnaren har haft med åklagare och poliser, spelar ett erfaret och skickligt målsägandebitråde en viktig roll för processens utfall. Behovet av att utse ett målsägandebitråde så tidigt som möjligt i rättsprocessen är därför stort. Den brottsutsatte behöver stöd och hjälp för att orka genomföra en rättsprocess. Därtill kommer den omständigheten att den som utsatts för våld i nära relationer kan uppleva en hög stress med att försöka lämna den våldsamma relationen och lösa alla

---

<sup>86</sup> 12 kap. 2 och 22 §§ rättegångsbalken (1942:740).

<sup>87</sup> Enligt 2 § förordningen (1997:408) om målsägandebitråde anses som biträdande jurist på en advokatbyrå den som har avlagt de kunskapsprov som har föreskrivits för behörighet till domarämbetet och har antecknats i ett register hos Sveriges advokatsamfund som anställd som biträde på byrån.

<sup>88</sup> 4 § första och andra stycket lagen (1988:609) om målsägandebitråde som hänvisar till 26 § rättshjälplagen (1996:1619).

<sup>89</sup> 4 § tredje stycket lagen (1988:609) om målsägandebitråde.

<sup>90</sup> Prop. 1987/88:107, s. 40.

praktiska frågor kring bostad, ekonomi, säkerhet, vårdnad om eventuella barn med mera.

För att ett målsägandebitråde ska kunna bistå målsäganden på ett ändamålsenligt sätt i mål som rör våld i nära relationer förutsätts att biträdet har kunskaper om våldets orsaker och verkan, hur barn påverkas av att misshandlas eller bevittna våld och vilka konsekvenser normaliseringsprocessen medför. En särskild personlig fallenhet för uppdrag som rör våld i nära relationer är också önskvärd.

Vid de möten och samtal som nationella samordnaren har haft med brottsutsatta, representanter för kvinnojourer och socialtjänst samt domare och åklagare, har framkommit att kunskapen hos målsägandebiträden som utses i mål om våld i nära relationer varierar. Det kan vara allt från en nyutexaminerad biträdande jurist som får sitt första uppdrag till en välmeriterad advokat med lång erfarenhet av brott i nära relationer. En del målsägandebiträden fokuserar till exempel mer på att föra skadeståndstalan än på målsägandens andra behov av hjälp. Det upplevs även som ett stort problem att en erfaren och lämplig advokat förordnas som målsägandebitråde av domstolen men att advokaten inför huvudförhandlingen genom substitutionsfullmakt sätter en biträdande jurist i sitt ställe som inte är erfaren. En ersättare, som inte heller har deltagit vid förhör med målsäganden, har inte haft samma möjlighet att skapa en trygg relation till målsäganden, vilket är särskilt viktigt vid mål om våld i nära relationer. Om inte bytet av biträde kan tänkas leda till en stor kostnadsökning i brottmålet har inte domstolen någon möjlighet att motsätta sig substitution.

I lagen finns visserligen ett lämplighetskrav på den som vill agera som målsägandebitråde, men samtidigt anges att utöver en advokat får en biträdande jurist på advokatbyrå eller annan lämplig person förordnas som målsägandebitråde. Kravet på lämplighet för uppdraget som målsägandebitråde är inte kopplat till något krav på utbildning om brottsoffer.

I Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning (NTU) mäts bland annat allmänhetens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. De som haft erfarenhet av att vara målsägande i en rättegång och som haft ett målsägandebitråde får svara på frågan hur nöjda de varit med olika aktörer inom rättsväsendet.<sup>91</sup> I övrigt

<sup>91</sup> I NTU 2013 (Brå 2014:1) uppgav 75 procent att erfarenheterna av målsägandebiträdet var positiva, medan nio procent hade negativa erfarenheter (figur 6.8, s. 148).



saknas uppföljning och fördjupad kunskap om hur målsäganden, särskilt när det gäller våld i nära relationer, utifrån deras behov uppfattar hur biträdet utfört sitt uppdrag.

## Förslag

En vuxen eller ett barn som utsatts för våld i en nära relation kan inte jämföras med en målsägande som utsatts för annat brott. I dessa ärenden råder speciella omständigheter. För barn finns därför sedan år 2000 lagen om särskild företrädare för barn. Syftet med lagen är att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt när en vårdnadshavare eller någon annan som vårdnadshavaren står nära misstänks för brott mot barnet.<sup>92</sup> Någon liknande särreglering för vuxna eller barn, där förutsättningar för särskild företrädare inte är uppfyllda, som blir utsatta för brott i nära relationer finns inte i lagen om målsägandebitråde. För att stärka hjälpen till dessa brottsutsatta föreslår nationella samordnaren att det ska införas ett särskilt lämplighetskrav för målsägandebiträden motsvarande det som gäller för den som vill bli särskild företrädare för barn. Till särskild företrädare för barn får endast den förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget.<sup>93</sup>

Det finns visserligen skillnader i att företräda ett barn eftersom den särskilda företrädaren tar över vårdnadshavarens rätt att besluta för barnet i rättsliga frågor. Samtidigt finns stora likheter vad gäller de särskilda krav på kunskap, erfarenhet och personlig förmåga som ett målsägandebitråde vid våld i nära relationer bör uppfylla.

I förarbetena poängteras att det är viktigt att den som förordnas som särskild företrädare för barn har erfarenheter av förundersökning och rättegång i brottmål. Företrädesvis bör personer som har erfarenhet av liknande uppdrag och som har utfört dessa uppdrag tillfredsställande kunna utses, vilket innebär en advokat i de flesta fallen.<sup>94</sup> För ett biträde till en målsägande som varit utsatt för relationsbrott är dessa kvalifikationer minst lika viktiga. Därtill bör målsägandebiträdet ha skaffat sig särskild kunskap kring våld i nära relationer och nära sammanhängande frågor som till exempel konfliktfyllda vårdnadstvister.

<sup>92</sup> Prop. 1998/99:133, s. 1.

<sup>93</sup> 5 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

<sup>94</sup> Prop. 1998/99:133, s. 34.

Uppdraget som särskild företrädare för barn innebär att särskilda krav måste ställas på den som kan vara aktuell för uppdraget, särskilt vad gäller personliga egenskaper.<sup>95</sup> Ett målsägandebiträde vid våld i nära relationer bör på motsvarande sätt kunna sätta sig in i den brottsutsattes speciella situation, ha en viss kurativ förmåga, kunna skapa förtroende, ha goda kontakter med socialtjänsten och i förekommande fall med personal från kvinnojour eller brottsofferjour. Enligt uttalanden i förarbetena bör ett målsägandebiträde i mån av behov också hjälpa målsäganden med kontakter med andra myndigheter och organ.<sup>96</sup>

Genom att uppställa ett särskilt lämplighetskrav för målsägandebiträden vid mål där misstänkt och målsägande är närstående eller tidigare närstående, garanteras en viss erfarenhet och standard hos biträdet. Enligt nationella samordnarens uppfattning är det inte tillräckligt som alternativ att Sveriges advokatsamfund ordnar särskilda utbildningsinsatser för jurister som kan tänkas bli förordnade. Ökad utbildning är dock en fortsatt viktig del.

Med närstående eller tidigare närstående avses samma definition som i fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken.

Det särskilda lämplighetskravet innebär vidare att uppdraget blir mer kopplat till personen. En jämförelse kan göras med dels uppdraget som offentlig försvarare, dels uppdraget som särskild företrädare för barn, som båda är av personlig natur. En offentlig försvarare får inte utan rättsens medgivande sätta någon annan i sitt ställe.<sup>97</sup> För särskild företrädare för barn saknas särskild reglering om substitution, vilket innebär att det inte är tillåtet.<sup>98</sup> Nationella samordnaren anser att uppdraget som målsägandebiträde när misstänkt och målsägande är närstående eller tidigare närstående till sin natur mest liknar uppdraget som särskild företrädare för barn där det finns ett motsvarande särskilt intresse av förtroende och kontinuitet, varför biträdet bör fråntas rätten i dessa mål att sätta någon annan i sitt ställe. Ett målsägandebiträde vid brott i nära relationer ska således inte kunna skicka någon annan företrädare till huvudförhandling, utan frågan om byte måste prövas av rätten.

---

<sup>95</sup> Prop. 1998/99:133, s. 33 f.

<sup>96</sup> Prop. 1987/88:107, s. 23.

<sup>97</sup> 21 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken.

<sup>98</sup> Jfr 8 § lagen om särskild företrädare för barn som endast omfattar byte och entledigande. Se även lagkommentaren.

### 3.8 Polisen och socialtjänsten bör bistå våldsutsatta med att hämta personliga tillhörigheter

**Förslag:** Socialtjänsten bör efter en riskbedömning så långt möjligt bistå en våldsutsatt i nära relationer med att hämta personliga tillhörigheter i hemmet. Vid behov bör samverkan ske med polisen. Socialstyrelsen uppdras att närmare förtydliga socialtjänstens ansvar.

Vid en pågående förundersökning om brott i nära relation kan polisen efter en riskbedömning följa med den våldsutsatta till bostaden för att denne ska kunna hämta sina personliga tillhörigheter. Begäran ska handläggas skyndsamt av polismyndigheten. Rikspolisstyrelsen uppdras att meddela verkställighetsföreskrifter.

#### Gällande rätt

Polisarbetet utgör enligt 1 § polislagen (1984:387) ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. Polisens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör enligt 2 § fjärde punkten att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Denna hjälpande verksamhet brukar kallas polisens serviceverksamhet. I första hand avses situationer när det inte ankommer på någon annan myndighet såsom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården att hjälpa till. Vid akuta fall måste även polisen ibland ingripa när en annan myndighet har ansvaret för biståndet, exempelvis att föra en svårt skadad person till sjukhuset även om ambulans skulle kunna tillkallas. För polisens hjälpande verksamhet kan och bör inte några fasta gränser fastställas.<sup>99</sup>

En våldsutsatt kommer som regel i kontakt med polisens brottsoffersamordnare som ska finnas på lokal strategisk nivå. Den kvalificerade brottsofferverksamheten består av polisens lokala personsäkerhetsverksamhet. Ett skyddsärende ska inledas när det genom en riskanalys bedöms att hotet mot skyddspersonen är så

<sup>99</sup> Prop. 1983/84:111, s. 57.

allvarligt att det krävs skyddsåtgärder som inte kan vidtas inom ramen för brottsoffersamordningen.<sup>100</sup> Polisen får även enligt 2 a § polislagen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer. Det är främst grov eller organiserad brottslighet som avses, men om det finns särskilda skäl får andra personer omfattas. Som krav uppställs att det ska finnas en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot personens eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid.<sup>101</sup> Ett exempel är personer som är utsatta för hedersrelaterad brottslighet.<sup>102</sup>

När det gäller socialtjänsten svarar varje kommun enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och hjälp som de behöver. Till socialnämndens uppgifter hör enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Det krävs inte att mannen ska vara dömd eller ens polisanmäld. Socialnämnden ska erbjuda hjälpinsatser av olika slag så snart en kvinna behöver det. I förarbetena förs fram att det är viktigt att socialtjänsten är lyhörd för olika behov och aktivt erbjuder hjälp till våldsutsatta kvinnor. Hjälpen kan bestå av att ordna en tillfällig bostad till kvinnan, rådgivning, eller kanske en stödperson/kontaktperson under förundersökning och rättegång.<sup>103</sup>

## Behov av förändring

Rättsläget anses av berörda myndigheter vara oklart när det gäller frågan om det ingår i polisens och socialtjänstens uppgifter att hjälpa en person som utsatts för våld i nära relationer att hämta sina personliga tillhörigheter<sup>104</sup> i hemmet. Det är främst kvinnor och barn som har flytt till en kvinnojour som berörs, men även män som har lämnat sitt hem kan ha behov av motsvarande hjälp.

---

<sup>100</sup> 13 § RPSFS 2013:7, FAP 480-3.

<sup>101</sup> 2 § och 3 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

<sup>102</sup> 7 § RPSFS 2011:8, FAP 480-1.

<sup>103</sup> Prop. 1997/98:55, s. 137 f.

<sup>104</sup> Enligt 10 kap. 2 § äktenskapsbalken (1987:230) får varje make från bodelningen vid äktenskapsskillnad i skäligen omfattning ta undan kläder och andra föremål som maken har uteslutande till sitt personliga bruk, liksom personliga presenter.

Under åren har det förekommit olika åsikter om det kan anses omfattas av polisens serviceverksamhet och inom ramen för personskyddsarbetet att bistå våldsutsatta med att hämta personliga tillhörigheter. Denna fråga berörs inte uttryckligen i förarbetena. En tolkning av Rikspolisstyrelsen 2012 är att polisen inte bör medverka som stöd vid hämtning av personliga tillhörigheter, eftersom det kan uppfattas som myndighetsutövning och att polisen inte är objektiv i situationen. Det är enligt Rikspolisstyrelsen skillnad om kronofogdemyndigheten begär handräckning av polisen, ifall en målsäganden som förvägras hämta sina personliga tillhörigheter ansöker om särskild handräckning.<sup>105</sup>

Om socialtjänsten ska bistå en vuxen person att hämta personliga tillhörigheter i hemmet är inte omnämnt i förarbetena. I Socialstyrelsens handbok för socialnämndens ansvar anges att den våldsutsatta själv kan hämta sina tillhörigheter i bostaden. Om våldsutövaren motsätter sig detta eller hävdar att vissa saker inte tillhör den våldsutsatta kan, enligt Socialstyrelsen, varken socialnämnden eller polisen vidta några åtgärder eftersom det är en civilrättslig fråga. Ett alternativ är enligt Socialstyrelsen att be våldsutövaren lämna över personliga tillhörigheter på en neutral plats.<sup>106</sup>

Flertalet våldsutsatta saknar socialt nätverk eller ekonomiska resurser och flyr tillsammans med barnen. En del har hunnit planera sitt flytt och packat med de viktigaste personliga tillhörigheterna, medan andra har flytt ett akut hot och inte ens har med sig nycklar, mobiltelefon eller identitetshandlingar.

I detta sammanhang är tidsfaktorn viktig. Utöver att den våldsutsatta kan ha behov av att snabbt få tillgång till sina personliga tillhörigheter ökar risken med tiden för att egendomen går förlorad. När våldsutövaren fått klart för sig att den våldsutsatta har lämnat relationen är det, enligt de representanter från kvinnojourer som nationella samordnaren har pratat med, inte sällan förekommande att personliga tillhörigheter som kläder, glasögon, smycken, pass

<sup>105</sup> Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen. Underlag till Justitiedepartementet 2012-01-18, diarienummer POA-428-393/12. Ansökan om särskild handräckning regleras i 4 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Vid förrättningen får kronofogdemyndigheten enligt 3 kap. 3 § utsökningsföreläggningen (1981:981) begära handräckning av polismyndigheten om förrättningsmannen kan antas möta motstånd vid en förrättning eller sådant biträde av annan särskild anledning behövs för att förrättningen ska kunna genomföras.

<sup>106</sup> Socialstyrelsen (2011), *Våld, Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, s. 95.

och fotografier förstörs, kastas eller göms undan. Detta kan vara ett led i våldsutövarens försök att hämnas eller fortsätta kontrollera den som är våldsutsatt.

Behovet av att ha tillgång till sina personliga tillhörigheter uppkommer även efter hand. För att kunna skaffa ny bostad, ordna ekonomin och söka arbete krävs tillgång till personliga handlingar som räkningar, bankpapper, skolbetyg, arbetsintyg och lönebesked. Om våldsutsatta inte kommer åt sina räkningar i bostaden kan de få skulder och riskerar betalningsanmärkningar, vilket i sin tur försvårar möjligheterna att skaffa en ny bostad. Det ekonomiska våldet kan därmed fortsätta.

Våldsutsatta som vänder sig till socialtjänsten för att få bistånd att hämta sina personliga tillhörigheter hänvisas till polisen om det finns en säkerhetsrisk för personalen. Polisen kan hänvisa tillbaka till socialtjänsten med hänvisning till att det inte finns uttryckligt stöd i lagen för att uppgiften åligger dem. När polisens lokala person-säkerhetsarbete inspekterades 2012 efterfrågades ett klarläggande av polisens möjligheter att hjälpa till i sådana fall. I dag handläggs inte dessa situationer enhetligt inom polisen.<sup>107</sup>

De båda riksorganisationerna SKR och Roks har länge drivit frågan att det är polisens skyldighet att bistå våldsutsatta kvinnor som känner rädsla för att hämta sina personliga tillhörigheter. Detta anses vara av stor praktisk betydelse för många våldsutsatta kvinnor.

Justitiekottet anser i ett tillkännagivande att regeringen ska vidta åtgärder för att förbättra möjligheterna för kvinnor som tvingats fly från eller som lämnat en närstående man och känner rädsla för våld eller hot om våld från honom, att i skydd av polis återvända hem för att hämta sina och eventuella barns personliga tillhörigheter.<sup>108</sup>

Det är inte tillfredsställande att socialtjänsten och polisen anser att det är oklart vad myndigheterna har för skyldigheter när det gäller att bistå våldsutsatta med att hämta personliga tillhörigheter. Även för de våldsutsatta är det av vikt att det klarläggs vilken hjälp de kan få av dessa myndigheter. Nationella samordnaren anser att nuvarande lagstiftning – socialtjänstlagen och polislagen – redan pekar ut socialtjänsten och polisen som ansvariga myndigheter för att hjälpa våldsutsatta att hämta sina och eventuella barns personliga

<sup>107</sup> Rikspolisstyrelsen, Inspektionsrapport 2012:8 s.13. Rättsavdelningen håller för närvarande på med en intern utredning av denna fråga som ska redovisas våren 2014.

<sup>108</sup> Justitiekottets betänkande 2013/14:JuU18, s. 1.

tillhörigheter beroende på omständigheterna. Socialtjänstlagen är en ramlag som inte reglerar detaljer. I polislagen beskrivs polisens uppgifter också i mer allmänna ordalag eftersom lagen inte ska försvåra en utveckling som innebär att polisens verksamhet fortlöpande anpassas till förändringar i samhället.<sup>109</sup> Rättsläget är inte oklart, men det finns behov av att i meddelandeblad, föreskrifter eller allmänna råd närmare reglera, eller på annat sätt förtydliga, socialtjänstens och polisens uppgifter på området.

Nationella samordnaren delar riksorganisationernas uppfattning att frågan om att bistå våldsutsatta att hämta sina personliga tillhörigheter är av stor praktisk betydelse. Det är även av symbolisk vikt att våldsutsattas och eventuella barns behov av hjälp tas på allvar och att detta regleras närmare. Särskilt med beaktande av att en person som meddelas kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden tillförsäkras en uttrycklig rätt till sina personliga tillhörigheter.<sup>110</sup> Att få tillgång till sina närmaste personliga tillhörigheter är en rättighet. En våldsutsatt som nekas bistånd av myndigheterna för att hämta sina personliga tillhörigheter i bostaden, kan tappa förtroendet för samhällets förmåga att hjälpa till och skydda vid kommande svårigheter. Det kan påverka en våldsutsatt att inte gå vidare med en rättsprocess.

#### *Exemplet Hässleholm*

Ett gott exempel på hur myndigheter kan agera är Familjefridsteamet vid socialtjänsten i Hässleholms kommun. Socialtjänsten där försöker vara flexibel och hjälpa den våldsutsatta att hämta personliga tillhörigheter. Det akuta krisstödet till den våldsutsatta anses vara av stor vikt, eftersom det annars finns risk för inlåsnings effekter såsom att den våldsutsatta inte vill medverka i en polisutredning eller inte är villig motta annat stöd. Socialtjänsten har som rutin att inte följa med in i bostaden, utan står utanför och väntar. Så långt som möjligt hämtar den våldsutsatta sina tillhörigheter när våldsutövaren inte är i hemmet. Om den misstänkte är hemma och det finns risk för våld har socialtjänsten som rutin att kontakta polisen och berätta att de följt med en våldsutsatt till bostaden. Polisen är behjälplig med att skicka

<sup>109</sup> Berggren, N-O. och Munck, J. (2013), *Polislagen. En kommentar*, s. 22.

<sup>110</sup> 1 a § andra stycket andra punkten lagen (1988:688) om kontaktförbud.

en polispatrull till området som avvaktar och inväntar ytterligare information av socialtjänsten. En riskbedömning utifrån FREDA<sup>111</sup> görs i varje enskilt ärende. Det är endast om risken för hot eller våld är för hög som socialtjänsten anser sig vara förhindrad att följa med den våldsutsatta till bostaden.<sup>112</sup>

## Förslag

Nationella samordnaren anser att socialtjänstlagen och polislagen ger tillräckligt utrymme för socialtjänsten och polisen att under vissa förutsättningar bistå en våldsutsatt att hämta sina personliga tillhörigheter i hemmet. Som bland annat exemplet Hässleholm visar kan socialtjänsten och polisen hitta väl fungerande former för att kunna bistå våldsutsatta med att hämta sina tillhörigheter. Socialtjänsten och polisen har en reglerad skyldighet att fortlöpande samarbeta med varandra.<sup>113</sup> Om socialtjänsten och polisen initierar en kontakt så snart som möjligt (se avsnitt 3.1.2 om operativa arbetsgrupper) kan den våldsutsattas behov tillgodoses på ett mer ändamålsenligt sätt. Den våldsutsatta kan även ha behov av bistånd att hämta personliga tillhörigheter i hemmet vid flera tillfällen, till exempel för att hämta post och andra viktiga personliga handlingar.

Socialtjänsten och polisen ska inte på något sätt delta aktivt i själva utlämningen av personliga tillhörigheter. De ska alltså inte utöva något tvång för att få saker utlämnade, utan förfarandet ska bygga på frivillighet. Objektivitetsprincipen gäller.<sup>114</sup> Genom tydligare instruktioner om hur personal från socialtjänsten och polisen ska agera i den enskilda situationen, med beaktande av olika svårigheter som kan tänkas uppkomma, undviks farhågan att myndighetspersoner blandar sig i parternas eventuella civilrättsliga

---

<sup>111</sup> FREDA är bedömningsmetoder för arbete mot våld i nära relationer som introduceras av Socialstyrelsen. FREDA består av tre olika metoder: kortfrågor, beskrivning och farlighetsbedömning. FREDA-farlighetsbedömning är baserat på ett internationellt riskbedömningsinstrument (Danger Assessment) och resulterar i en farlighetsnivå med rekommendationer för säkerhetsplanering. FREDA-farlighet ska ses som en del av en helhetsbedömning av risk.

<sup>112</sup> Rutinerna beskrivna 2014-02-13 av socialsekreteraren Helen Elmquist, Familjefridsteamet Hässleholms kommun.

<sup>113</sup> 3 § polislagen (1984:387), 6 § förvaltningslagen (1986:223) samt 3 kap. 10 § SOSFS 2014:4.

<sup>114</sup> 1 kap. 9 § regeringsformen.



tvist.<sup>115</sup> I de fall polisen behöver följa med är det främst som en garant för säkerheten. Om det förekommer hot eller uppstår handgripligheter har polisen möjlighet att snabbt ingripa.

Det är fråga om ett enkelt förfarande som ska hanteras rutinemässigt av socialtjänsten och polisen utifrån professionella bedömningar i varje enskilt fall. Socialtjänsten ska så långt som möjligt hjälpa den våldsutsatta som ett första led. Bistånd av polisen ska i normalfallet inte vara nödvändigt. Socialtjänsten kan till exempel kontakta våldsutövaren och försöka hitta en lösning på problemet, till exempel avtala en tid när denne inte är hemma.

Det blir främst ett problem om våldsutövaren bedöms så pass hotfull och farlig att det blir en säkerhetsfråga att åka hem till bostaden. I sådana fall är det givet att det endast är polisen, som har utbildning och befogenheter att ingripa mot våld, som kan ha ansvaret för att hjälpa den våldsutsatta. Socialtjänsten bör därför göra en riskbedömning i varje enskilt fall.<sup>116</sup> När en våldsutsatt befinner sig på en kvinnojour eller manskriscenter och begär polisens hjälp att hämta tillhörigheter är det rimligt att först kontakta socialtjänsten som gör en riskbedömning.

För det fall risken för hot och våld bedöms så hög att socialtjänsten inte kan bistå den våldsutsatta, är det nödvändigt att polisen gör en egen riskbedömning.<sup>117</sup> Huvudprincipen är att hot- och riskbedömningar ska genomföras av polisen i samtliga ärenden som gäller brott i nära relationer.<sup>118</sup> Polisens hot- och riskbedömning bör göras så tidigt som möjligt och löpande uppdateras. Exempel på strukturerade manualer för hot- och riskbedömningar vid brott i nära relationer är SARA:SV (partnerrelaterat våld), SAM (stalkning) och PATRIARK (hedersrelaterat).<sup>119</sup> Slagningar i belastningsregistret och misstankeregistret förutsätter att det finns en polisanmälan och pågående förundersökning. Detta talar starkt för att polisens möjlighet att bistå en våldsutsatt med att följa med till bostaden är kopplad till polisanmälan.

---

<sup>115</sup> Se även JO-beslut 2010-09-07 dnr 5773-2008 att polisen måste vinnlägga sig om att inte agera på ett sätt som kan uppfattas som att polisen i realiteten biträder ena parten i den civilrättsliga tvisten.

<sup>116</sup> Enligt 5 kap. 1 § SOSFS 2014:4 ska socialnämnden bedöma risken för ytterligare våld i en utredning som gäller våldsutsatta vuxna. När socialnämnden gör riskbedömningen bör den enligt de allmänna råden använda en standardiserad bedömningsmetod.

<sup>117</sup> Socialnämnden bör även enligt allmänna råden, 5 kap. 1 § SOSFS 2014:4, delge polisen sin riskbedömning om det inte finns hinder enligt OSL.

<sup>118</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Handbok. Brotts i nära relationer*, s. 58.

<sup>119</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Handbok. Brotts i nära relationer*, s. 59.

En utgångspunkt är att den våldsutsatta ska uppmuntras att göra en polisanmälan och ha en aktiv roll genom hela rättsprocessen. Mot detta talar att den brottsutsatta, som ofta är traumatiserad, har ett behov av snabb hjälp och att han eller hon ännu inte hunnit överväga en polisanmälan. Det finns en risk att våldsutsatta känner sig tvingade att göra en polisanmälan för att kunna få bistånd från samhället. Våldsutsatta som inte polisanmäler fråntas då möjligheten att få polisens hjälp att hämta personliga tillhörigheter i hemmet när det finns en stark rädsla och hotbild. Enligt uppgifter från SKR och Roks är det många av dessa våldsutsatta kvinnor som tillhör särskilt utsatta grupper, exempelvis kvinnor av utländsk härkomst eller kvinnor med missbruksproblem.

För brott i nära relationer råder allmän åtalsplikt. Om en våldsutsatt eller en representant från en kvinnojour eller liknande genom fullmakt ber om polisens bistånd att hämta tillhörigheter i hemmet på grund av rädsla utan att det föreligger en polisanmälan, kan det finnas anledning för polisen att misstänka brott. Att i en sådan situation bistå med att följa med den våldsutsatta till hemmet utan att ställa närmare frågor om bakgrunden och om det förekommit något brott, är problematiskt.

Nationella samordnaren har därför vid en samlad bedömning stannat vid att bistånd av polisen förutsätter en pågående förundersökning. I undantagsfall när det finns särskilda skäl kan kravet på en polisanmälan efterges.

Eftersom tidsfaktorn är så pass avgörande ska polisens handläggning av begäran om bistånd i en pågående polisutredning ske skyndsamt. Det är tillräckligt med en muntlig framställan från den våldsutsatta eller genom handläggande socialsekreterare. Efter en hot- och riskbedömning som delvis bygger på den våldsutsattas egna uppgifter och en bedömning av personens rädsla, ska beslut fattas av polismyndigheten. Den våldsutsatta har inte en absolut rättighet till polishjälp, utan en bedömning måste alltid göras i det enskilda fallet. Om hot- och riskbedömningen visar på en förhöjd risk, bör polisen som huvudregel hjälpa till.

Således förutsätter polisens medverkan den våldsutsattas samtycke och inbjudan till bostaden, varför det inte kan ses som att polisen bereder sig tillträde till bostaden.<sup>120</sup> Med gemensam bostad avses att den våldsutsatta och våldsutövaren är sammanboende på

<sup>120</sup> Jfr polisens särskilda befogenheter till husrannsakan och liknande åtgärder i 20 § polislagen (1984:387).

den aktuella adressen och att båda parter har civilrättslig rätt att vistas i bostaden.<sup>121</sup> Våldsutövaren kan däremot uppfatta polisens närvaro som ett tvångsmedel.<sup>122</sup> Polisens roll behöver därför tydliggöras.

Det föreslås att socialtjänsten efter en riskbedömning så långt möjligt ska hjälpa en våldsutsatt att hämta sina och eventuella barns personliga tillhörigheter i bostaden. Nationella samordnaren föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att närmare förtydliga socialtjänstens ansvar och rutiner för när våldsutsatta kan få bistånd att hämta personliga tillhörigheter i hemmet.

Om det finns en polisanmälan, eller undantagsvis utan anmälan vid särskilda skäl, kan polisen efter en egen riskbedömning inom ramen för dess serviceverksamhet följa med den våldsutsatta till hemmet för att garantera säkerheten. Nationella samordnaren föreslår att regeringen ger Rikspolisstyrelsen i uppdrag att meddela verkställighetsföreskrifter till serviceskyldigheten i polislagen för hur polisen bör agera.

### 3.9 Särskilt sårbara grupper

#### 3.9.1 Inledning

Med en särskilt sårbar grupp menas en grupp som löper större risk att utsättas för våld, att våldets konsekvenser riskerar att bli större och att gruppens förmåga att utnyttja sina sociala, ekonomiska eller politiska resurser är mer begränsade.<sup>123</sup> Det kan vara personer som saknar kunskap eller möjlighet att tillgodogöra sig information på grund av exempelvis språksvårigheter eller funktionsnedsättning, är hemlösa, papperslösa eller personer som står i stark beroendeställning till våldsutövaren. Att tillhöra fler än en av dessa grupper innebär en extra utsatthet. En missbrukande kvinna med ADHD löper exempelvis större risk att utsättas för misshandel av sin partner men också för ett sämre bemötande från samhället än någon utan missbruk och funktionsnedsättning.

---

<sup>121</sup> Se förarbetena till besöksförbud avseende gemensam bostad, prop. 2002/03:70, s. 71.

<sup>122</sup> I sammanhanget ska nämnas att för husrannsakan hos en misstänkt får inte i något fall åberopas dennes samtycke, om inte den misstänkte själv har begärt åtgärden (28 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken).

<sup>123</sup> Socialstyrelsen (2012), *Brottsoffer och deras närstående*.

Det finns också en tendens att problem återkommer i flera generationsled inom samma familj. Våldet är där en del av en annan problematik.

Att ta sig ur ett destruktivt förhållande är svårt för alla, men för särskilt sårbara grupper är det ännu svårare. De sociala nätverken är ofta svagare, vilket minskar möjligheten att upptäcka våldet men också gör den utsatta rädd för att bli isolerad och ensam om hon eller han bryter den destruktiva relationen. Ofta kan även praktiska hinder, som fysiska svårighet att fly eller beroende av ett hem anpassat för funktionsnedsättningen, göra uppbrottet än svårare.

Som i annat våld i nära relationer är förövaren oftare en man än en kvinna. Män utsatta för våld kan dock sägas ha en svårighet som inte möter kvinnor på samma sätt, på så vis att utsatthet och svaghet inte accepteras inom maskulinitetsnormerna. Män kan känna större skam, större motstånd mot att anmäla övergrepp och dessutom förvänta sig att få mindre förståelse hos såväl omgivning som rättsväsendet för det de utsatts för.<sup>124</sup>

### 3.9.2 Personer med funktionsnedsättning

**Förslag:** Brottsförebyggande rådet uppdras att undersöka om brottskodning för våldsbrott mot personer med funktionsnedsättning kan införas.

Socialstyrelsen ska föreslå hur problemen med myndighetsålder inom socialtjänsten kan lösas för personer med intellektuell funktionsnedsättning.

**Bedömning:** Det behövs forskning om omfattning och konsekvenser av våldet mot personer med funktionsnedsättning.

Avlastning för föräldrar till barn med kognitiva funktionsnedsättningar är en viktig våldsförebyggande åtgärd.

Polisen bör uppmärksamma eventuella funktionsnedsättningar hos våldsutsatta.

<sup>124</sup> Se t.ex. Stolt, E. (2010), *Mäns utsatthet för våld i nära relationer – mötet med hälso- och sjukvården*.

## Många har funktionsnedsättning

Uppskattningsvis har ungefär femton procent, eller 1,3 miljoner, av Sveriges vuxna befolkning en funktionsnedsättning. Med funktionsnedsättning menas nedsatt förmåga att fungera fysiskt, psykiskt eller intellektuellt.<sup>125</sup> Det kan vara i olika grad och påverka livet olika mycket. Funktionsnedsättningar kan vara tillfälliga eller permanenta. Det är inte ovanligt att ha flera funktionsnedsättningar samtidigt. En specifik form av våld som drabbar personer med funktionsnedsättningar är det så kallade funktionshinderrelaterade våldet, som till exempel att sätta upp fysiska hinder för en synskadad eller kräva sexuella tjänster i utbyte mot hjälp eller medicin. Till skillnad från annat våld i nära relationer kan personer med funktionsnedsättningar även riskera att utsättas för övergrepp av personer som är anställda för att bistå med assistans eller vård. Det kan med andra ord finnas flera former av nära relationer till personen.

## Brottskod

Den brottskod som i dagsläget rör funktionsnedsättning avser någon som har nedsatt motståndskraft och kopplas till rån, bedrägeri, stöld och så vidare. Däremot finns ingen särskild kodning som rör våldsbrott. Det har diskuterats huruvida det borde framgå även vid andra brott om offret har en funktionsnedsättning. Ett argument för detta är att det skulle öka möjligheten att få en rättvis behandling och bättre utredning. Det skulle också göra det möjligt att analysera omfattningen av våld mot personer med funktionsnedsättning i kriminalstatistiken. Samtidigt har det framhållits att det är integritetskränkande. Nationella samordnaren anser att det med tanke på redan existerande särskilda brottskoder för vissa typer av brott mot personer med funktionsnedsättning, skulle kunna prövas om kodning bör införas även för våldsbrott. Man bör dock vara medveten om att brottskodningen är behäftad med egna problem. Det finns för närvarande ungefär 400 olika brottskoder, och felkodningen ligger på runt tolv procent enligt en granskning som Brå har gjort.<sup>126</sup>

<sup>125</sup> Socialstyrelsen termbank, <http://socialstyrelsen.iterm.se/>

<sup>126</sup> Brå (2012), *Användningen av brottskoder. En kvalitetsstudie inom kriminalvården.*

## Behov av kunskap

Femton procent av Sveriges befolkning har någon form av nedsatt fysisk eller kognitiv förmåga. Samtidigt är ”funktionsnedsättning” också ett samlingsnamn för sinsemellan högst olika former och grader av nedsatt funktionsförmåga. Bara inom gruppen personer med intellektuella funktionsnedsättningar finns allt från personer som överhuvudtaget inte kan fatta självständiga beslut till dem som med lite hjälp kan ta ansvar för sitt eget liv. Att beteckningen rymmer så skiftande grupper och behov är en svårighet både när det gäller insatser, diskussion och offentlig statistik. Kvinnor med funktionsnedsättning kan vara utsatta både som kvinnor och som personer med funktionsnedsättning, men ibland också på grund av andra faktorer som etnisk bakgrund eller sexualitet. De kan också vara särskilt sårbara för hedersrelaterat förtryck.<sup>127</sup>

Det finns stora brister när det gäller kunskap om våld mot personer med funktionsnedsättningar. Flera instanser framhåller att det behövs kunskap och relevant forskning om våldets uttryck, omfattning och konsekvenser.<sup>128</sup> Det finns emellertid flera svårigheter när det gäller att samla in statistik om exempelvis omfattningen av våldsutsatthet bland funktionsnedsatta:

- Det är svårt att ställa frågorna på rätt sätt.
- Funktionsnedsättningen hindrar personerna från att delta.
- Den som ska bistå den våldsutsatta att svara kan vara förövaren.
- Det finns förutfattade meningar om personer med funktionsnedsättning.
- Gruppen är heterogen, vilket gör det svårt att få ett säkert underlag.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Tris (2012), *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*.

<sup>128</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2013), Torgny, K. (2011), *Hur våldsutsatta är unga kvinnor med funktionsnedsättning?*, Socialstyrelsen (2011), *Sällan sedda. Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*, samt Brå (2007), *Våld mot personer med funktionshinder*.

<sup>129</sup> Torgny, K. (2011), *Hur våldsutsatta är unga kvinnor med funktionsnedsättning?*.

Bristande kunskaper om funktionsnedsättningen kan göra att de hjälpsökande får information, krav eller frågor som de inte förstår.<sup>130</sup> Den som inte kommunicerar med tal eller skrift måste kunna nås på ett annat sätt, exempelvis genom att använda piktogrambilder.<sup>131</sup> Ett annat problem är att vissa är beroende av hjälp av närstående eller assistent, och om den personen samtidigt är förövaren påverkar det givetvis möjligheten att svara. Förutfattade meningar kan göra att myndighetspersoner eller liknande inte tror att en person med funktionsnedsättning utsätts för våld eller sexuella övergrepp. Det kan finnas föreställningar om att sårbara personer inte skulle utsättas för våld, eller att personer med funktionsnedsättning skulle vara asexuella och därför inte hamnar i situationer som är sexuellt utsatta. Detta har setts som en förklaring till varför våld mot kvinnor med funktionsnedsättning inte har uppmärksamats mer.<sup>132</sup>

Det finns en tendens att osynliggöra och förminska betydelsen av brott och övergrepp som riktas mot personer med funktionsnedsättning. Brottsituationer benämns inte alltid som brott utan som till exempel missförhållanden eller utsatthet. Detta leder bland annat till att färre brott anmäls.<sup>133</sup>

När brott anmäls kan det också vara så att polisen av integritets-skäl inte anger i anmälan att personen har en funktionsnedsättning.

### Myndighetsåldern orsakar problem för personer med intellektuell funktionsnedsättning

Det sätts stort fokus på myndighetsåldern inom socialtjänsten. Det kan ställa till problem för personer med intellektuell funktionsnedsättning, som biologiskt sett kan vara vuxna men mentalt vara barn. Personal inom gymnasiesärskolan vittnar om att personer som har fyllt arton år har mycket svårare att få hjälp från socialtjänsten, och

---

<sup>130</sup> Tris (2012), *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 20.

<sup>131</sup> Ett sådant material har tagits fram av Bräcke diakoni. Torgny, K. (2014), *Reda ut-häftet om våld*. Dubbelt Utsatt har under åren 2007 till 2012 utvecklat och förmedlat kunskap om mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning.

<sup>132</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2013), *Våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*. Risken för sexuellt utnyttjande av intellektuellt funktionsnedsatta kvinnor och flickor har emellertid synliggjorts mer efter några uppmärksammade fall av koppleri.

<sup>133</sup> Malmberg, D., Färm, K. (2008), *Dolda brottsoffer. Polismyndighetens och socialtjänstens hantering av brott och övergrepp mot personer med funktionsbinder*.

att de kan ha svårt att förstå att de dessutom måste söka hjälp själva.<sup>134</sup>

Nationella samordnaren föreslår att Socialstyrelsen ska utarbeta förslag på hur de problem kan lösas som skapas av socialtjänstens strikta fokusering på myndighetsåldern för personer med intellektuell funktionsnedsättning.

### Avlastning för föräldrar

Vissa kognitiva funktionsnedsättningar ställer anhöriga som vårdar inför stora påfrestningar. Det är välkänt att trötthet, frustration och vanmakt kan öka risken för våld. I en studie om våld mot barn med funktionsnedsättning identifierades tre övergripande kategorier riskfaktorer: 1) föräldrarnas känslomässiga påfrestningar i särskilt utsatta situationer med barnet, 2) successiv ansvarsförskjutning av omsorgen från det professionella till föräldrar, samt 3) tabu att prata om våld. Det ökade ansvar som lades på föräldrarna förstärkte deras känslomässiga stress, och kunde dessutom göra det svårare att prata om våld genom att distansen mellan föräldrar och professionella blev större.<sup>135</sup> Den press som föräldrar till barn med funktionsnedsättningar kan uppleva är alltså ibland mycket svår att bära och kan leda till våld mot barnet. Samtidigt kan det vara svårare att som förälder till barn med kognitiv funktionsnedsättning få avlastning än som förälder till barn med fysiska svårigheter. Föräldrarna kan också själva få skulden för problem kring barnets beteende. Sammantaget innebär detta en mycket pressande situation, och frustrationen riskerar att leda till våld mot barnet. Behov av avlastning för föräldrar till barn med kognitiva funktionsnedsättningar ska därför inte underskattas ur ett våldsförebyggande perspektiv. Samtidigt är det viktigt att föräldrarna erbjuds rådgivning och handledning om hur man kan hantera de speciella situationer som kan uppstå utifrån funktionsnedsättningen.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Tris (2012), *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 20.

<sup>135</sup> Svensson, B. (2013), *Barn som riskerar att fara illa i sin hemmiljö. Utmaningar i ett förebyggande perspektiv*.

<sup>136</sup> Broberg, M., Norlin, D., Nowak, H., Starke, M (2014), *Riktat föräldrastöd RiFS-projektets slutrapport*. En aktionsforskningsansats för att kartlägga behov och förbättra stödet till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning. Göteborg: FoU i Väst. Mer om föräldrastöd till vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning finns i kapitel fyra.



### 3.9.3 Våldsutsatta med missbruksproblem

**Bedömning:** Vid behandling av missbruk bör strategier för att motverka våld i nära relationer inkluderas.

Våldsutsatta med missbruk kan komma från olika sociala och kulturella bakgrunder och samhällsklasser. De kan missbruka såväl alkohol som narkotika eller läkemedel. De kan leva under ordnade förhållanden eller vara marginaliserade.<sup>137</sup> Däremot har de ofta erfarenhet av att bli utsatta för våld av flera olika förövare: nuvarande eller tidigare partner, personer de träffar i missbruksvärlden, våktare, poliser, behandlingspersonal och andra.

I en stor studie framkom att tre fjärdedelar av de missbrukande kvinnor som ingick i undersökningen uppgav att de hade utsatts för fysisk, psykisk eller sexuell misshandel. Ungefär en fjärdedel av dessa hade utsatts för alla tre typerna av misshandel. Problem i uppväxtfamiljen, svårigheter i relationer med föräldrarna, låg utbildning, problem med eget våldsamt beteende, psykiska problem samt att vara utlandsfödd ökade riskerna för att utsättas för våld. En slutsats som dras i studien är att man i behandling av missbruk hos kvinnor som också misshandlas också behöver inkludera kvinnornas strategier för att hantera våld i nära relationer. Detta för att undvika upprepning av våldsamma relationer.<sup>138</sup>

Det omgivande samhället tycks oftast bemöta missbrukande brottsoffer som enbart missbrukare och inte som offer för våld. Insatser mot våldet kan bli villkorat med missbruksbehandling hos socialtjänsten. En person som missbrukar och blir utsatt för våld av sin partner har också svårt att göra en polisanmälan, då det finns stor risk att det egna missbruket och eventuella illegala verksamheter då kommer i rättsväsendets fokus. På så vis riskerar våldet att komma i skymundan. En annan vanlig anledning att inte anmäla kan vara att personen har barn som hon eller han är rädd ska bli omhändertagna.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Socialstyrelsen (2012), *Öppna jämförelser av stöd till brottsoffer – våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld*.

<sup>138</sup> Armelius, K., Armelius, B-Å. (2010), *Våldsutsatthet och misshandel hos missbrukande kvinnor – resultat från ASI-intervjuer med 4290 kvinnor*.

<sup>139</sup> Socialstyrelsen (2011), *Skylla sig själv, utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med missbruks- eller beroendeproblem*.

### 3.9.4 Äldre

**Bedömning:** Det behövs vetenskapliga utvärderingar av interventioner inom området våld mot äldre.

Våldet upphör inte vid 65 års ålder. Föreställningar om äldre försvårar däremot möjligheten att upptäcka det. Äldre kvinnor som utsatts för våld har ofta under en längre period utsatts och våldet har blivit en del av vardagen. Brottsoffermyndighetens omfångsundersökning visar att andelen övergrepp mot äldre ökar med stigande ålder, liksom vid funktionsnedsättning och sjukdom.<sup>140</sup> En kartläggning av 3 400 gotlänningars erfarenheter av våld visar att mer än 15 procent har varit utsatta efter att de fyllt 65 år. Nästan var sjätte person har alltså upplevt våld i någon form: genom försummelse eller genom fysiskt, ekonomiskt, sexuellt eller psykiskt våld. Kartläggningen visar att det är skillnad på mäns och kvinnors erfarenheter av våld, både vad gäller typen av våld och hur ofta det förekommer. Skillnaderna är inte alltid så stora men det är tydligt att kvinnor har större erfarenheter av våld än män. Detta inom alla våldsområden, utom när det gäller ekonomiskt våld. Kvinnor har också nästan fyra gånger större erfarenhet av sexuellt våld jämfört med män.<sup>141</sup> Trots detta är våld mot äldre fortfarande ett relativt outforskat område och forskning som berör våld i nära relationer utesluter ofta personer över 65 år.

Våld mot äldre kvinnor är ett dolt problem, då det ofta är belagt med mycket skuld och skam. Ofta döljer kvinnor att de är utsatta för våld. Det finns många anledningar till det. De kan vara i en stark beroendesituation i förhållande till våldsutövaren. De kan ha svårt att beskriva vad de har varit utsatta för, för att demenssjukdom och andra funktionsnedsättningar så som exempelvis afasi kan försvåra för den äldre att berätta. När det gäller vuxna missbrukare som misshandlar äldre föräldrar kan lojalitet mot sonen eller dottern i kombination med kraftiga skamkänslor hindra den gamla från att berätta. Omgivningen är heller inte alltid uppmärksam på att det kan förekomma våld. Det kan också vara värt

<sup>140</sup> Eriksson, H. (2001), *Ofrid? Våld mot äldre kvinnor och män. En omfångsundersökning i Umeå kommun.*

<sup>141</sup> Lindell, L. (2013), *Ofredad: om våld och övergrepp mot äldre personer.* Rapporten bygger på resultatet från en enkät som hösten 2012 skickades ut till 6 500 slumpmässigt utvalda personer över 65 år, bosatta på Gotland.

att påminna om att våld och våldtäkt inom äktenskapet inte har setts som brottsligt eller som samhällets angelägenhet under en stor del av dessa äldre kvinnors liv. Det kan bidra till att många håller det för sig själva.<sup>142</sup>

Våld mot äldre har många beröringspunkter med annat våld i nära relationer, men uppvisar även viktiga skillnader då äldre personer i många avseenden är en mer sårbar grupp. Ofta befinner sig personen i en beroendeställning, vilket minskar möjligheten att söka hjälp. Beroendeställningen gör äldre kvinnor extra sårbara och skador så som ben- och armbrott och blåmärken kan lätt tolkas som åldersrelaterade.

Våldet kan ta sig många olika uttryck såsom fysiskt, psykiskt, sexuellt eller ekonomiskt våld, men även i form av försummelse. Försummelse kan innebära att den äldres hygien medvetet inte sköts eller att han eller hon inte får tillräckligt med mat eller rätt mediciner. Eftersom en åldrad kropp är fysiskt bräckligare än en yngre människas, riskerar även mildare former av fysiskt våld att medföra allvarliga skador.

Faktorer som ökar risken för att äldre ska utsättas för våld är exempelvis stort omvårdnadsbehov, kognitiv funktionsnedsättning och demenssjukdom. Äldre personer med demenssjukdom löper dubbelt så stor risk som andra äldre att utsättas för vanvård och övergrepp. Då äldre har anhöriga med alkoholproblem eller psykisk ohälsa ökar risken ytterligare. Även anhörigvårdare kan reagera med våld som tecken på utmattning och stress då vårdssituationen upplevs som allt för krävande och svår. Svagt socialt nätverk och social isolering är andra riskfaktorer.

I en kartläggning uttrycker Socialstyrelsen att det finns ett stort behov av vetenskapliga utvärderingar av interventioner inom området våld mot äldre. Kartläggningen omfattade tjugotvå utvärderade interventioner som enligt Socialstyrelsens genomgående var av bristande vetenskaplig kvalitet när gällde effektutvärdering.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Socialstyrelsen (2014), *Blånader och silverhår. Utbildningsmaterial om våld mot äldre kvinnor*.

<sup>143</sup> Socialstyrelsen (2014), *Kartläggning av interventioner som rör äldre personer som utsatts för våld i en nära relation*. På grund av bristerna i utvärderingarna menar Socialstyrelsen att kartläggningen får ses som en beskrivning av forskningsläget.

### 3.9.5 Hbtq-personers utsatthet för våld i nära relationer

Homosexuella, bisexuella, queer- och transpersoner som utsätts för hot och våld måste få stöd från samhället utan att riskera att bli ifrågasatta för sin sexuella läggning eller könsuttryck. Kunskap om deras livsvillkor måste finnas hos berörda myndigheter.

Det finns fortfarande begränsad forskning kring hbtq-personers våldsutsatthet.<sup>144</sup> Den enda svenska studie som gjorts om våld i samkönade parrelationer visar att cirka 25 procent av de tillfrågade varit utsatta för våld.<sup>145</sup> Folkhälsomyndigheten har emellertid fått i uppdrag att 2015 redovisa hbtq-personers hälsa och levnadsvillkor. Våldsutsatthet ingår i uppdraget.

Det våld som förekommer i samkönade parrelationer är ofta osynligt och uppmärksammas inte i samma grad som annat våld. Dessa grupper söker heller inte hjälp i samma utsträckning och har oftare svaga sociala nätverk.<sup>146</sup> Unga vuxna som inte identifierar sig som heterosexuella utsätts oftare för våld i familjen eller av andra närstående vuxna. Att inte få acceptans och emotionellt stöd i nära relationer leder till otrygghet och rädsla i vardagen och är en av anledningarna till att unga homosexuella, bisexuella och transpersoner mår mycket sämre än den övriga befolkningen.<sup>147</sup>

Regeringen presenterade nyligen en översiktlig strategi med långsiktiga insatser för att främja hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter.<sup>148</sup> Strategin har sex fokusområden och våld i nära relationer ingår i två. Med tanke på strategins breda förankring och pågående arbete överlämnar nationella samordnaren åt de myndigheter som enligt strategin är ansvariga för de berörda fokusområdena att identifiera de ytterligare åtgärder som behövs för att förbättra situationen för hbtq-personer som utsätts för våld i nära relationer.

---

<sup>144</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2009), *Våld i samkönade relationer – en kunskaps- och forskningsöversikt*.

<sup>145</sup> Holmberg, C., Stjernqvist, U. (2005), *Våldsamt lika och olika: om våld i samkönade parrelationer*.

<sup>146</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2009), *Våld i samkönade relationer – en kunskaps- och forskningsöversikt*.

<sup>147</sup> Ungdomsstyrelsen (2010), *Hon hen han. En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*.

<sup>148</sup> Regeringskansliet (2014), *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*.

### 3.9.6 Utländska kvinnor som kommit till Sverige för ett förhållande med svensk man

**Bedömning:** Nationella samordnaren ansluter sig till förslaget att Migrationsverket ska göra en riskbedömning och seriositetsprövning vid snabba anknytningar.<sup>149</sup> Vid den prövningen ska Migrationsverket som huvudregel kunna inhämta utdrag ur belastningsregistret och folkbokföringen.

Våldsutsatta kvinnor med utländsk bakgrund kan vara särskilt utsatta för våld på grund av faktorer som diskriminering, språksvårigheter, segregation och brist på sociala nätverk. Dessa faktorer innebär även svårigheter att söka hjälp och stöd, vilket den våldsutövande partnern kan utnyttja för att ytterligare isolera kvinnan och hindra henne från att ta sig ur relationen. Hundratals kvinnor som kommit till Sverige på grund av ett förhållande med en svensk man söker varje år hjälp hos kvinnojourerna.<sup>150</sup> En uppskattning som gjordes utifrån en enkät till socialtjänst, polismyndigheter, akutmottagningar samt kvinno- och brottsofferjourer i fem län indikerar att tusentals kvinnor som kommit till Sverige för ett förhållande med en svensk man utsätts för våld.<sup>151</sup>

En statlig utredning kom 2012 med förslag för att minska utsattheten hos denna grupp. Utredningen föreslog att tvåårsregeln vid tillfälligt uppehållstillstånd måste utredas vidare och att det ska göras en riskbedömning samt seriositetsprövning även av gifta personer. Vidare föreslogs att de som söker uppehållstillstånd på grund av ett förhållande redan i ursprungslandet får information om den uppskjutna invandringsprövningens innebörd, samt att det våld som en person utsatts för inte ska ha behövt vara grovt eller lett till separation för att uppehållstillstånd ska beviljas den våldsutsatta, även om tvåårsregeln inte uppfylls.<sup>152</sup> Till följd av det har

<sup>149</sup> Det kallas snabb anknytning om paret inte tidigare stadigvarande bott tillsammans utomlands.

<sup>150</sup> Enligt Roks statistik för 2013 sökte mer än trehundra kvinnor hjälp hos jourer som är knutna till dem. Se även Wilén, E. (2010), *Fruimporten fortsätter*.

<sup>151</sup> SOU 2012:45.

<sup>152</sup> I dagsläget ges vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning först ett tillfälligt uppehållstillstånd. Om parterna lever tillsammans efter två år kan man ansöka om permanent uppehållstillstånd. Om den invandrade parten har utsatts för våld i förhållandet kan emellertid uppehållstillstånd ges ändå (den s.k. skyddsregeln), men bara under vissa förutsättningar som t.ex. att våldet ska ha haft viss omfattning och att kvinnan ska ha lämnat

Migrationsverket fått i uppdrag att genom de svenska utlandsmyndigheterna ge sökande av uppehållstillstånd på grund av anknytning tydlig information om reglerna med uppskjuten invandringsprövning och dess konsekvenser.<sup>153</sup> I juli 2014 presenteras en kartläggning som ska visa hur skyddsbestämmelsen i tvåårsregeln har fungerat.<sup>154</sup> Eventuella ändringar bör rimligen avvakta den kartläggningen. Kartläggningen får också visa om betänkandets förslag om att tillsätta offentligt biträde för våldsutsatta personer i den här kategorin fortfarande kan anses nödvändigt.<sup>155</sup>

Kvinnojourerna vittnar om att det finns män som sätter i system att gifta sig och sedan föra dessa kvinnor till Sverige. Väl i Sverige blir kvinnorna utsatta för våld men vågar inte lämna mannen innan tvåårsperioden är slut, eftersom de då riskerar att utvisas. Nationella samordnaren ansluter sig till åsikten att det är viktigt att försöka identifiera oseriösa anknytningspersoner och förhindra att de ges möjlighet att föra kvinnor till Sverige. En viktig del i detta är att göra en riskbedömning och seriositetsprövning även vid ansökan från gifta personer. Sedan EU införde det s.k. familjeåterförordningsdirektivet<sup>156</sup> har uppfattningen blivit att det inte är möjligt att göra en sådan prövning. Delbetänkandet kring direktivet ansåg emellertid tvärtom att det var möjligt att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning om det fanns risk för våld eller allvarlig kränkning, utan att detta var i strid med familjeåterförordningsdirektivet.<sup>157</sup> Betänkandet *Kvinnor och barn i rättens gränsland* föreslår därför att riskbedömningen om våld eller kränkning även ska omfatta gifta utlänningar. Nationella samordnaren ansluter sig till detta förslag.<sup>158</sup>

---

mannen. Reglerna är dock svårtolkade och har kritiserats mycket av bl.a kvinnoorganisationer. En riskbedömning görs i dagsläget inte av personer som är gifta.

<sup>153</sup> Dir. 2011:44.

<sup>154</sup> Ju 2014:B, *Kartläggning av hur bestämmelsen om fortsatt uppehållstillstånd när förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen) har tillämpats.*

<sup>155</sup> I betänkandet framhölls att regelverket var så otydligt att ett offentligt biträde var nödvändigt.

<sup>156</sup> 2003/86/EG om rätt till familjeåterförordning. Syftet med direktivet var att möjliggöra återförordning för tredjelandsmedborgare inom EU. En utgångspunkt i direktivet är att även nyetablerade äktenskap omfattas. Det betyder att i de fall makarna är gifta när uppehållstillstånd söks för utlänningen finns en rätt till återförordning oavsett om de inte tidigare bott tillsammans utomlands. Med anledning av direktivet lämnades delbetänkandet SOU 2005:15.

<sup>157</sup> SOU 2005:15.

<sup>158</sup> Detta kräver en författningsändring, som finns beskriven i SOU 2012:45.

### 3.10 Kunskap om våldsutsattas behov ger ökad kvalitet

**Bedömning:** Kvaliteten i offentliga tjänster för våldsutsatta och barn som lever med våld kan avsevärt förbättras.

Kvalitetsarbetet i socialtjänst, rättsväsendet och hälso- och sjukvården bör i högre grad ta sin utgångspunkt i kunskap om vilka behov människor har.

Arbetsättet tjänstedesign, som involverar brukarna i utformningen av tjänsterna, bör prövas i större utsträckning.

#### Kort om kvalitetsbegreppet

Kvalitet är ett omstritt begrepp och det finns många olika definitioner. Gemensamt för flera är att en viktig utgångspunkt är behoven hos dem verksamheten är till för.<sup>159</sup> Rätt kvalitet kan anses uppstå när förväntningar infrias, behov tillgodoses och krav från brukare, personal och huvudmän uppfylls.<sup>160</sup>

Lagstiftarens krav på, och definition av, kvalitet ser olika ut för de lagar inom vilka samhällets arbete mot våld i nära relationer huvudsakligen utförs.<sup>161</sup> I socialtjänstlagen regleras kort och gott att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet, och innebörden av detta är oklar, inom hälso- och sjukvården ligger fokus främst på personalens kompetens och hantering av vårdprocesser och i polislagen förekommer inte begreppet kvalitet.<sup>162</sup>

#### Kvalitetssäkring av socialtjänstens arbete

Det finns gott om regler och handledning för att uppnå hög kvalitet i arbetet mot våld i nära relationer.<sup>163</sup> Sedan 2007 har regeringen satsat drygt 100 miljoner kronor om året på att kommunerna ska utveckla

<sup>159</sup> Lindström, J. (2009), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?*

<sup>160</sup> Edvardsson, B. & Thomasson, B. (1992), *Kvalitetsutveckling*.

<sup>161</sup> SOU 2013:40, s. 88.

<sup>162</sup> Riksdagsförvaltningen (2009), *Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk*, s. 8.

<sup>163</sup> Utöver socialtjänstlagen behandlas detta i Socialstyrelsen (2009), *Socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld* (SOSFS 2009:22); *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete* (SOSFS 2011:9); Socialstyrelsen (2011), *Våld – En handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*.

kvaliteten på arbetet mot våld i nära relationer. Merparten av pengarna fördelas till kommunerna för s.k. prestationsbaserade insatser och runt en femtedel är tänkt att fördelas till ideella organisationer.<sup>164</sup> I regeringsuppdraget betonas insatser som är anpassade till behoven hos våldsutsatta kvinnor i särskilda grupper, till exempel kvinnor som har drabbats av hedersrelaterat våld, kvinnor med funktionsnedsättning och kvinnor med missbruksproblem.

Av Socialstyrelsens uppföljning av 2012 års medel framgår inte vad som avses med kvalitetsutveckling men viktiga kriterier tycks vara grundläggande kunskaper om våldets omfattning, samverkan och behovet av handlingsplaner i socialtjänstens arbete. Det finns inte nämnt något om vikten av att klarlägga vilka behov de våldsutsatta har men däremot betonas vikten av att kartlägga och inventera hur många våldsutsatta det finns inom särskilda grupper i en kommun.<sup>165</sup>

### Påtalade brister i kvaliteten inom socialtjänst och rättsväsende

Socialstyrelsens och Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn har visat på brister i många kommuner och landsting i socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer. Det är stora skillnader mellan kommunerna både avseende kompetens och kvaliteten i arbetet. Det finns bra kommuner som lever upp till lagstiftningens krav och som bedriver verksamhet av god kvalitet men de är fortfarande få menar Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Inspektionen anser att kommunernas kvalitetsarbete inom området våld i nära relationer måste förbättras. Mål för kommunernas arbete inom våld i nära relation saknas, liksom en kartläggning av problemets omfattning, vilket innebär att det saknas väsentlig statistik och kunskap inom området. Detta gäller bland annat vilka behov våldsutsatta vuxna och barn respektive våldsutövare har och i vilken utsträckning de får sina behov tillgodosedda.<sup>166</sup> Bilden bekräftas av data från Socialstyrelsens s.k. öppna jämförelser som visar att sex av tio kommuner inte använder sammanställningar av synpunkter

<sup>164</sup> Regeringsbeslut 2011-12-22, dnr S2011/11337/FST (delvis).

<sup>165</sup> Socialstyrelsen (2013), *Att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – en uppföljning av 2012 års utvecklingsmedel*.

<sup>166</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.



och klagomål från enskilda för att analysera och utveckla verksamheten.<sup>167</sup> Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem ska den som bedriver socialtjänst sammanställa och analysera klagomål och synpunkter för att kunna se mönster eller trender som indikerar brister i verksamhetens kvalitet.<sup>168</sup>

Än mer bekymmersamt är att endast 6 procent av kommunerna gör systematiska uppföljningar av sina insatser till våldsutsatta och barn som bevittnat våld.<sup>169</sup>

Beträffande rättsväsendet ger Riksrevisionen en samlad bild av kvalitetsbrister i rättskedjan som också innefattar våldsutsatta målsäganden. Som exempel kan nämnas att det saknas rutiner för att snabbt identifiera om ett ärende är möjligt att utreda, ärenden som ska läggas ned läggs inte ned tillräckligt snabbt och informationen till brottsutsatta upplevs till viss del som svårbegriplig. Vidare konstateras att ansvariga myndigheter inte samverkar tillräckligt i den operativa verksamheten för att underlätta för den brottsutsatta.<sup>170</sup>

Det är viktigt att det stora fokus som finns på att öka rättsväsendets effektivitet inte i slutändan får en negativ inverkan på utredningarnas kvalitet och de enskildas rättssäkerhet.<sup>171</sup> Effektivitetskraven med snabba handläggningstider kan bygga på antagandet att medborgare ser detta som viktigt för kvaliteten. Samtidigt visar en undersökning om människors syn på statlig förvaltning att om man måste välja mellan att en myndighet är serviceinriktad och att den är effektiv så är det fler som betonar servicen. Ett flertal anser också att man kan vänta lite längre på sitt ärende om man kan lita på att det blir rätt. Det är också intressant att konstatera att 7 av 10 anser att det är viktigare att en myndighet kan se till helheten i det ärende man har, utifrån den enskildes situation och behov, än att det går snabbt.<sup>172</sup>

---

<sup>167</sup> Socialstyrelsen (2013), *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2013. Resultat och metoder*, s. 35.

<sup>168</sup> SOSFS 2011:9.

<sup>169</sup> <http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/brottsoffer> (2014-06-12).

<sup>170</sup> Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt. En utmaning för regeringen och rättsväsendet*.

<sup>171</sup> Brå (2014), *Handläggningstider i rättskedjan 2009–2012*.

<sup>172</sup> Ekonomistyrningsverket (2012), *Medborgares syn på myndigheter*.

## Utveckla kvaliteten utifrån de våldsutsattas behov

Genom exempelvis fokusgrupper, enkäter och telefonlinjer<sup>173</sup> går det att få en bra bild av hur kvaliteten kan förbättras utifrån människors enskilda behov.

En nyckelfaktor för god kvalitet som många våldsutsatta tycks vara ense om är till exempel bemötandet och att man får rätt information vid lämpligt tillfälle. Vissa kvinnor menar att de möter personal, som utelämnar åtgärder, orsakar besvikelse och försvårar dialog, medan andra tycker att personalen avlastar dem, förmedlar kunskap, visar medkänsla och bidrar till att stärka självkänslan.<sup>174</sup>

Värdet av information framkommer i utvärderingen av koncept Karin. De kvinnor som blev kontaktade av socialsekreterarna på Karin värdesatte denna kontakt högt, även de kvinnor som inte ansåg sig vara i behov av hjälp eller stöd. När det gäller polisen är kvinnorna nöjda med bemötandet men anser att utredningarna tog för lång tid, att polisen ibland var för passiv och att personalomsättningen var hög.<sup>175</sup>

Bemötande och kommunikation är grundläggande förutsättningar för att skapa förtroendefulla relationer. Förtroendefulla relationer i sin tur är grunden för att nå eftersträvarade resultat för varje individ. Förutsättningarna för samtalen, till exempel hur mycket tid som finns, påverkas bland annat av arbetsrutiner och styrsystem. Hur relationen är mellan den som söker hjälp och den som hjälper är mycket viktig och kan till exempel ha betydelse för möjligheten att nå fällande dom i en rättsprocess.

Genom att urskilja olika typer av faktorer är det lättare att få en så stor kvalitetsförbättring som möjligt utifrån befintliga resurser. Små förändringar i myndigheternas rutiner och information kan få mycket stor betydelse för den enskilde. Ett sådant exempel är vikten av att ge barn information och förklara varför ett åtal läggs ner (avsnitt 4.7.6).

---

<sup>173</sup> Kvinnofridslinjen besvarar cirka 25 000 samtal om året och bygger på så vis upp stora kunskaper om de behov som våldsutsatta har.

<sup>174</sup> Wendt, E. & Enander, E. (2013), *Våldsutsatta kvinnors erfarenheter av bemötande inom hälso- och sjukvården*, s. 117.

<sup>175</sup> Brå (2013), *Utvärdering av koncept Karin. En samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer*, s. 23.

## Att sätta sig in i de utsattas situation

Ett sätt att arbeta mer aktivt med brukarna är genom s.k. tjänste- eller servicedesign, som blivit allt vanligare inom bland annat hälso- och sjukvården.<sup>176</sup> Utgångspunkten är att sätta sig in i målgruppens situation och perspektiv och ställa sig sådana frågor som de våldsutsatta tvingas göra. Hur känns det att berätta att man blir slagen av sin partner? Vilka val ställs man inför om man kontaktar polisen? Arbetet syftar till att tillsammans med brukare planera och organisera människor, infrastruktur, kommunikation och andra komponenter kring en tjänst för att förbättra den utifrån brukarens behov och perspektiv.<sup>177</sup> När vore det t.ex. lämpligast att informera en våldsutsatt om möjligheterna till kontaktförbud och vem är mest lämpad att ge den informationen? Att endast en knapp tredjedel av alla ansökningar om kontaktförbud i dag beviljas leder sannolikt till mångas besvikelse och är ett konkret exempel på en del som skulle behöva tjänstedesignas. Frågor om kontaktförbud behandlas i *avsnitt 6.9*.

Arbetsmetoden runt tjänstedesign knyter väl an till socialtjänstlagens portalparagraf att socialtjänsten ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Den enskilde ska inte vara ett objekt, eller ärende, och kan genom tjänstedesign involveras i utformningen av sin egen process, och även bidra till förbättringar som gagnar andra i liknande situation.

Det är till exempel viktigt att utforma tjänster på mödravårdscentraler eller akutmottagningar på ett sätt som gör det möjligt för en barnmorska eller läkare att ge en våldsutsatt kvinna möjlighet till enskilt möte. Ett annat exempel som nationella samordnaren tagit del av är vikten av kunskap om hur förhör bör filmas i barnhusen, till exempel kameraperspektiv, avstånd med mera för att få trovärdighet och bevisvärde i rätten.<sup>178</sup>

De svenska exempel på designtänkande inom området våld i nära relation som nationella samordnaren uppmärksammat har främst rört rumslig design och lokalplanering, till exempel av barnförhållningsrum eller koncept Karin. Den senare upplevs av de

---

<sup>176</sup> Se t.ex. <http://www.vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Innovationsformaga-hos-specifikamalgrupper/Innovationskraft-i-offentlig-verksamhet/Webbseminarieserie-varen-2013>

<sup>177</sup> Segelström, F. (2013), *Stakeholder Engagement for Service Design: How service designers identify and communicate insights*.

<sup>178</sup> Information från Research unit for Criminal and Legal Investigative Psychology vid Göteborgs universitet.

våldsutsatta som hemtrevlig och trygg, vilket enligt Brå har haft stor betydelse både för kvinnorna och för barnen och den situation de befunnit sig i.<sup>179</sup> Ett utländskt exempel på hur dessa perspektiv kan vidareutvecklas finns i delstaten Washington där en arkitektbyrå tillsammans med Washington State Coalition Against Domestic Violence under flera år har utarbetat idéer om hur boenden för våldsutsatta bäst ska utformas för att till exempel stödja ”empowerment”, bra föräldraskap och säkerhet.<sup>180</sup>

Beträffande tjänsteutformning för våldsutsatta tycks inte design-tänkandet ännu ha gjort några nämnvärda insteg. Det finns dock från äldreomsorgen intressanta exempel på hur brukarna och deras behov har varit utgångspunkt för förändringar i tjänsteutformningen (se exemplet om Skönsmon nedan).

Att göra olika former av behovsanalyser innebär givetvis inte att brukaren alltid har rätt eller möjlighet att få sina behov tillgodosedda. Professionella kan utifrån sin kompetens göra andra bedömningar. Därtill ska det offentliga även hantera målkonflikter etc.

### **Två exempel på bättre kvalitet utifrån människors verkliga behov**

#### *Bättre nytta för familjer med multiproblematik – ett engelskt exempel på nytänkande*

Ett intressant exempel på hur kvalitet och effektivitet kan förbättras genom nytänkande utifrån ett helhetsperspektiv på familjer med multiproblematik (våld i nära relation, dåliga boendeförhållanden, arbetslöshet, missbruk, brottslighet, ekonomiskt utsatta m.m.) finns i engelska Buckinghamshire.<sup>181</sup> Där valde man 2012 ut 15 familjer och 100 personer som i olika yrkesroller (socialarbetare, polis, kriminalvård, läkare, arbetsförmedlare m.fl.), och som lokala politiker, möter dessa familjer. Genom ett sorts etnografiskt perspektiv (en person tillbringar en hel dag med respektive familj) och nära samarbete med och involvering av de berörda familjerna är tanken att hitta sätt att arbeta med de faktiska bakomliggande

<sup>179</sup> Brå (2013), *Utvärdering av koncept Karin. En samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer*, s. 23.

<sup>180</sup> Kunskapen har samlats på Building Dignity: <http://buildingdignity.wscadv.org/>

<sup>181</sup> Innovation Unit (2013), *Families first. Improving outcomes for families living in Buckinghamshire who face multiple challenges*.

orsakerna till problemen i familjerna snarare än med olika former av symptom. Ett ledord har varit att arbeta *med*, inte *för*, familjerna. De har bland annat bjudits in till olika kreativa seminarier som syftat till att hitta andra sätt att ge stöd och att ta vara på sådant som är bra och fungerar med familjerna. Familjerna har också fått lyfta fram dåliga och bra upplevelser i sina samhällskontakter. Exempel på negativa upplevelser var att:

- få felaktig information,
- bli missförstådd, dömas eller inte tagen på allvar,
- ha att göra med en rad olika tjänster som inte var sammankopplade som de borde,
- inte veta vem man ska vända sig till,
- inte kunna ställa ansvariga till svars eller få återkoppling på klagomål.

Positiva faktorer tillskrevs tjänster som:

- är flexibla och tar hänsyn till en familjs individuella omständigheter,
- förstår att se och möta behoven hos hela familjen,
- är lätta att kommunicera med,
- utförs av personer som tar sig tid att lyssna, och
- håller familjen löpande informerad om vad som händer.

Arbetet har resulterat i en arbetsmodell som syftar till att effektivare nå ett bättre utfall för familjer med multiproblematik. Detta genom att fokusera stödet på att bygga stabilitet och uthållighet och motståndskraft tillsammans med familjerna i stället för ständigt hamna i hantering av akuta kriser. Vidare är tanken att ge personal stöd och fullmakt för att stödja familjer på ett mer samverkande och holistiskt sätt. Onödiga byråkratiska hinder ska elimineras och ge tjänstemän bättre möjligheter att samarbeta över organisationsgränser. Genom att stödja effektiva investeringar i individer och familjer är det också tänkt att samhället totalt sett ska använda skattemedel mer effektivt.

Modellen Families First genomförs för en tidsperiod av tre år till att börja med och syftar till att nå och förändra livet i 500 familjer.

Ambitionen är också att i grunden förändra sättet som det offentliga tillsammans organiserar sina tjänster för de tusentals familjer som har multiproblematik.<sup>182</sup>

#### *Kvalitetsutveckling av hemtjänsten i Skönsmon*

Det finns ett svenskt exempel på utvecklingsarbete inom socialtjänsten som också visar på nytänkande kring hur kvaliteten i tjänsterna kan förbättras utifrån brukarnas behov och ett helhetsperspektiv. En hemtjänstgrupp i Skönsmon i Sundsvalls kommun har utvecklat ett nytt arbetssätt för att bättre kunna möta behoven hos de äldre.<sup>183</sup>

Arbetet började när en granskning visade att hemtjänstens organisation inte var särskilt bra på att leverera det som brukarna ansåg vara viktigt. I stället för att utgå från sådant som de äldre lyfte fram som viktigt stod organisationens behov ofta i centrum, vilket ledde till kvalitetsbrister. Det främsta önskemålet från brukarna var till exempel personalkontinuitet – att det inte skulle vara så många olika personer som kom hem till dem. I pilotstudien konstaterades att de äldre i snitt fick möta 26 olika personer per månad, och som flest 58.

En viktig utgångspunkt för arbetet var att tydliggöra syftet med verksamheten – att ge sina kunder det stöd de behöver för att klara sig själva och uppnå livskvalitet. Utvecklingsarbetet genomfördes av en pilotgrupp bestående av nio undersköterskor och vårdbiträden, områdeschef, verksamhetsutvecklare, landstingets distriktssköterska och biståndshandläggare. Socialtjänstens ledningsgrupp såg till att pilotgruppen fick förutsättningar att genomföra arbetet. Den metod som användes för att genomföra förändringsarbetet var den s.k. Vanguard-metoden.<sup>184</sup> Skönsmons hemtjänstgrupp arbetade i första fasen med att ta reda på vad de äldre önskar i direktkontakten med hemtjänstpersonalen, vad de gör som är direkt värdeskapande för dem man är till för samt vad det är de gör som egentligen inte skapar värde (s.k. slöseri).

---

<sup>182</sup> <http://www.innovationunit.org/our-projects/projects/improving-outcomes-families-buckinghamshire> (2014-04-02).

<sup>183</sup> Kommunförbundet FoU Västernorrland (2013), *Hemtjänst - införandet av ett nytt arbetssätt med kunden i centrum. Ett arbetssätt baserat på kunskap, kundernas behov och syftet med verksamheten.*

<sup>184</sup> Pell, C. (2012), *The Vanguard Method in the Public Sector: Case Studies.*

Arbetet ledde till stora förändringar. En viktig sådan är att nya mått har tagits fram så att arbetet kan följas upp och förbättras. Personalen i pilotgruppen hade i ett tidigare skede av arbetet konstaterat att det fanns många olika mått i organisationen men att det i de befintliga systemen saknades information om, eller mått på, det som var viktigt för kunderna, till exempel personalkontinuitet. Mått relaterade till syftet med verksamheten och vad som är viktigt för kunderna var därför mycket svåra att få fram. Data fick plockas fram manuellt ur olika system för att sedan sammanfogas. De kriterier som sattes upp för de nya måtten var att de skulle:

- vara relaterat till syftet med verksamheten,
- visa variation över tid,
- bidra till ökad förståelse och kunskap,
- kunna användas av medarbetarna som utför arbetet så att de kan följa upp och förbättra sitt dagliga arbete,
- kunna användas av ledningen till att fatta beslut för att utföra korrekta förändringar utifrån helheten.

Vidare har kontinuiteten förbättrats och numera känner de äldre och personal varandra. Vidare har hemtjänstpersonalen getts ökat handlingsutrymme och får nu själva ta ansvar för helheten. Utvecklingsarbetet ledde också till insikten att hela organisationen måste stödja lärande och innovationsarbete i hemtjänsten för att nya arbetsmetoder ska komma till fullgod nytta. Slutsatser som drogs var vidare att kontrollen av medarbetarna och det arbete de utför behöver ersättas av tillit och lyhördhet. För att utveckla kvaliteten och påverka kostnaderna inom hemtjänsten behöver ledningen lyssna på medarbetarna och åtgärda det som hindrar medarbetarna från att leverera hemtjänst med bra kvalitet.<sup>185</sup>

Det nya arbetssättet som utvecklats i Skönsmon håller nu på att införas i hela Sundsvalls hemtjänst och beräknas vara klart 2015.<sup>186</sup>

---

<sup>185</sup> Se även t.ex. Andersson, T., Liff, R., Tengblad, S. (2010), *Ledarskap och medarbetarskap inom vård- och omsorgsarbete*.

<sup>186</sup> <http://www.sundsvall.se/skonsmonhtj> (2014-03-28).

## 4 Lyssna på barnen och vidta åtgärder

### 4.1 Alla har en skyldighet att lyssna och agera

**Bedömning:** Alltför många vuxna i barns närhet förmår inte uppmärksamma de barn som lever med våld trots skyldigheten för yrkesverksamma att genast anmäla misstanke om att barn far illa till socialnämnden. Att tidigt upptäcka barn som lever med våld måste vara prioriterat i förskola, skola, socialtjänst, rättsväsende och hälso- och sjukvård.

#### 4.1.1 Samordnarens iakttagelser

En av nationella samordnarens mest nedslående iakttagelser är barns utsatthet och att barn som lever med våld inte blir uppmärksammade i tillräckligt hög grad. Med barn avses alla under 18 år. Barn har rätt att komma till tals och principen om barns bästa återfinns i flera lagar.<sup>1</sup> I Sverige är föräldrarätten uttalat stark, vilket till exempel avspeglas i att det finns en föräldrabalk men ingen barnbalk. Barnet kan själv vara utsatt för våld i nära relationer eller bevittna våld och övergrepp av en närstående mot en annan närstående. Nationella samordnaren väljer att benämna dem ”barn som lever med våld”.

Det finns en omfattande lagstiftning till skydd för barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Flera ändringar i socialtjänstlagen (SoL) trädde i kraft den 1 januari 2013.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Till exempel 1 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) och 6 kap. 2 a § föräldrabalken (1949:381). Se även FN:s barnkonvention.

<sup>2</sup> Prop. 2012/13:10.



Yrkesverksamma som möter barn i sin verksamhet är enligt 14 kap. 1 § SoL skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom eller misstänker att ett barn far illa (vanligen kallad orosanmälan). Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 a § SoL efter en anmälan genast göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras. Inom 14 dagar ska socialnämnden fatta beslut att inleda eller inte inleda utredning rörande barnet om det inte finns synnerliga skäl (s.k. förhandsbedömning). En utredning ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader.<sup>3</sup> När socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat sådant våld eller övergrepp av eller mot en närstående, ska nämnden enligt Socialstyrelsens nya föreskrifter som träder i kraft den 1 oktober 2014 utan dröjsmål inleda en utredning om barnets behov av stöd och hjälp.<sup>4</sup>

Om det finns misstankar om brott mot barn enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller lagen med förbud mot könsstympning, bör socialnämnden skyndsamt göra en polisanmälan om det är till barnets bästa.<sup>5</sup> Vid brott mot barn ska förundersökningen vara avslutad så snart det kan ske och senast inom tre månader efter att det finns en skäligen misstänkt.<sup>6</sup>

Trots lagstiftning, föreskrifter, allmänna råd, handböcker och vägledningar från myndigheter finns det stora brister i hanteringen av barn som lever med våld.

Brott i nära relationer sker vanligtvis i hemmet där det saknas utomstående vittnen. Det blir familjens hemlighet som man inte pratar om. Barn som lever med våld påverkas negativt på flera sätt och det kan yttra sig olika. Den tydligaste riskfaktorn för att barn misshandlas är förekomsten av våld mellan föräldrarna.<sup>7</sup> De flesta barn som går i skolan har kunskap om att det är förbjudet för en förälder att slå sitt barn.<sup>8</sup> Därmed är inte säkert att alla barn,

---

<sup>3</sup> 11 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen.

<sup>4</sup> 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4, Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter om våld i nära relationer som gäller både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. SOSFS 2014:4 ersätter SOSFS 2009:22, Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld.

<sup>5</sup> SOSFS 2006:12.

<sup>6</sup> 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

<sup>7</sup> Jansson, S., Jernbro, C., Långberg, B. (2011), *Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige—en nationell kartläggning 2011*.

<sup>8</sup> 6 kap. 1 § föräldrabalken och 3 kap. 5 § brottsbalken. Sverige var det första landet i världen som förbjöd barnaga (1979).

särskilt de mindre, förstår att det som de själva blir utsatta för av en närstående som de känner tillit till är ett brott. Vid sexuella övergrepp kan en förälder till exempel försöka övertyga barnet om att det är något normalt som händer alla barn. En förälder som misshandlar sitt barn kan förklara det med att ett olydigt barn ska tillrättavisas på det sättet.

Barn känner därför ofta skuld och skam. Det finns en rädsla hos barn för att berätta. Det är inte ovanligt att barn hotas till tystnad av våldsutövaren. Därför är det viktigt att vuxna verkligen lyssnar på barn som försöker berätta.<sup>9</sup> Nationella samordnarens bild är att vuxna många gånger inte vill lyssna eller förstå ett barn som berättar om våld. Orsakerna kan vara flera. Det kan bero på att barnets berättelse är skrämmande att ta till sig, rädsla för att behöva agera och vad följderna blir. Det kan även vara okunskap om vad som är våld i nära relationer eller vad som kan göras för att hjälpa barnet. Det är alltför vanligt att förekomsten av våld inte uppmärksammas som en orsak till olika problem i barnens utveckling. I de fall där det finns misstankar om att barn far illa är det vanligt att det inte anmäls till socialtjänsten.

Det finns sannolikt flera skäl till varför misstankar om att barn far illa på grund av våld inte anmäls till socialtjänsten eller polisen. Många forskare lyfter fram den bristande tilltron till socialtjänstens förmåga att kunna hjälpa barnen och familjen som ett tungt vägande skäl till varför inte fler barn anmäls.<sup>10</sup> Andra faktorer som tycks påverka i vilken utsträckning professionella anmäler till sociala myndigheter handlar om graden av allvarlighet, utbildningsnivå och om misstankarna kan kopplas till konkreta situationer. Studier visar också att personal inom förskola och barnhälsovård tenderar att göra väldigt olika tolkningar av anmälnings-skyldigheten och vad som kan vara tecken på omsorgssvikt.

Vuxenvärldens bristande förmåga att lyssna och hjälpa innebär att barns utsatthet ökar. Barnens behov hamnar i kläm. Denna negativa bild framkommer även när barn och ungdomar som utsatts för våld i nära relationer eller vuxit upp i våldets närhet själva berättar om sina erfarenheter och myndigheternas brister:<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Det ska nämnas att Barnens rätt i samhället (BRIS) erbjuder flera stödverksamheter som telefonlinje, BRIS-mejl och BRIS-chatt (se [www.bris.se](http://www.bris.se)). Det finns även flera idéburna organisationer som barn och ungdomar kan kontakta för att berätta om våld och övergrepp.

<sup>10</sup> Lundén, K. (2004), *Att identifiera omsorgssvikt hos förskolebarn*.

<sup>11</sup> Barnombudsmannen (2012), *Signaler*; Weinehall, K. (1997), *Att växa upp i våldets närhet, Ungdomars berättelser om våld i hemmet*.

Det är så jag menar att socialen...man vill berätta för dom och så hör dom inte. Dom har inga öron på sociala! (flicka)

Jag vet inte. Jag vet att jag var hos skolsköterskan på undersökning. Jag sa ju som det var. Det hände ingenting. Hon pratade med mej, men det blev ingen...utredning...eller att dom pratade med morsan...dom brydde sej inte. (pojke)<sup>12</sup>

I BO:s rapport *Signaler* framkommer även att vuxna inte ställer frågor på rätt sätt och inte heller förstår vad barnet berättar.

Att tidigt upptäcka barns utsatthet för våld är centralt och alla har ett ansvar.<sup>13</sup> De vuxna som dagligen möter barn i sin yrkesroll måste ha kunskap om barn som lever med våld för att kunna tyda barnets signaler på att allt inte står rätt till. Ett utåtagerande och argt barn, eller ett barn med självskadebeteende, kan vara ett slaget barn.

De senaste åren har antalet anmälningar till socialtjänsten och polisen avseende små barn ökat kraftigt, vilket är bra och synliggör problemets omfattning.<sup>14</sup> Mörkertalen är dock fortsatt stora och det finns brister i rutiner inom förskola, skola, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och polisen. Trots orosanmälan är det många barn som inte utreds av socialnämnden. Ett särskilt problem är att flera kommuner i stor omfattning hänvisar barn till serviceinsatser utan utredning och biståndsbeslut.<sup>15</sup> Även om en anmälan och utredning sker av socialnämnden, så leder det inte alltid till konkreta insatser som hjälper barn på längre sikt.<sup>16</sup>

En uppföljning saknas och barn lämnas i sticket. Övervägande delen av förundersökningar gällande brott mot barn i nära relationer läggs ner.

Dessa brister är väl dokumenterade sedan tidigare och i *avsnitt 4.2–4.8* följer en sammanfattning utifrån nationella samordnarens erfarenheter. Sammanfattningen är inte uttömmande, utan ett urval. En viktig utgångspunkt är att behoven för barn skiftar utifrån ålder. Det är stor skillnad på ett litet barns behov och en tonårings.

<sup>12</sup> Citaten är hämtade från Weinehall, K. (1997), *Att växa upp i våldets närhet, Ungdomars berättelser om våld i hemmet*, s. 173 och s. 175.

<sup>13</sup> Enligt 14 kap. 1 c § socialtjänstlagen (2001:453) bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa anmäla detta till socialnämnden.

<sup>14</sup> Brå (2011), *Den polisanmälda barnmisshandeln*. I Stockholm har antalet orosanmälningar ökat markant under de senaste åren, se Stockholms stad (2014), *Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2013*, s. 15 f.

<sup>15</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, s. 4.

<sup>16</sup> Östberg, F. (2010), *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnavården*.

#### 4.1.2 Vissa grundläggande problem i samhällets hantering av barn som lever med våld

##### *Inledning*

Det finns ett antal grundläggande problem i samhällets nuvarande hantering av barn som lever med våld som inte har varit möjliga för nationella samordnaren att fördjupa sig i. Nationella samordnaren ser det dock som angeläget att påtala vissa av dem.

Barn som utsatts för brott i en nära relation hamnar ofta i en mycket svår situation när händelsen anmäls till polis eller socialtjänst. För barnen kan mötet med socialtjänst och rättsväsende vara traumatiskt, men också innebära en lättnad när hemligheter som få känt till kommer fram. För små barn är det mer komplicerat då de har svårt att förstå vad som händer när polis eller socialtjänst griper in. Därför ställs det stora krav på de professionella som arbetar med barn som är utsatta för våld eller övergrepp.

På många sätt har Sverige ett väl utbyggt skyddsnät för barn och unga som riskerar att fara illa. Samtidigt har nationella samordnaren sett många exempel på hur samhället inte når fram till våldsutsatta barn och ger dem stöd och hjälp. Bristerna spänner över ett stort antal områden och är uppmärksammade i både forskning och utvärderingar. På flera av dessa områden lämnas i detta betänkande konkreta förslag om hur arbetet kan utvecklas. Samtidigt finns det stora behov i andra delar av barnskyddsområdet. Det handlar om hur olika delverksamheter fungerar i termer av ett sammanhållet system för att skydda och stödja barn på lång sikt. Det gäller till exempel hur gränssnitten mellan socialtjänst respektive polis fungerar, hur insatser kring vuxna bedrivs i relation till insatser för barn och hur olika verksamheter samverkar för att tidigt uppmärksamma barn som kan utsättas för våld.

##### *Anmälningens tillämpning*

Det finns stora skillnader mellan olika delar av landet i vilken utsträckning misstankar om att barn kan vara utsatta för våld eller övergrepp anmäls till socialtjänst eller polis. Det syns till exempel på antalet polisanmälningar i olika kommuner. Antalet anmälningar om misshandel av barn har ökat kraftigt på senare år. I vissa kommuner förekommer mycket få polisanmälningar, medan i andra jämförbara kommuner görs betydligt fler anmälningar. Skill-

naderna kan inte antas bero på slumpvisa variationer då de i flera fall är stabila över tiden. Enligt nationella samordnarens bedömning kan de inte heller förklaras av skilda strukturella förutsättningar. Mycket talar i stället för att skillnaderna beror på olika tolkningar av anmälningsplikten såväl mellan kommuner som mellan verksamheter i samma kommun. En nyligen genomförd tillsyn från Inspektionen för vård och omsorg bekräftar denna bild.<sup>17</sup>

Mycket tyder också på att dessa skillnader finns avseende brottsutsatta barn som utreds av socialtjänsten. En utvärdering av försöksverksamheten med barnahus i sex kommuner visar exempelvis att det råder stora skillnader mellan kommunerna och några jämförelsekommuner på flera punkter:<sup>18</sup>

- *Anmälaaren.* Mönstret kring vem som anmält barnet varierade. Skolan dominerade som anmälare i nästan alla kommuner, i några kommuner kom dock flest anmälningar från ena föräldern eller polisen.
- *Tidigare kända av socialtjänsten.* I hälften av utredningarna var familjerna redan kända sedan tidigare av socialtjänsten. Bland kommunerna varierade det dock mellan 33–78 procent.
- *Tidigare våld.* I var tredje utredning fanns konstaterat tidigare våld i familjen och i var fjärde misstankar men ej konstaterat våld i familjen. Sammanräknat innebär det att drygt hälften av utredningarna handlade om tidigare misstänkt eller konstaterat våld. Variationen mellan kommunerna var dock stor, med som minst 22 procent och som mest 66 procent av utredningarna.

#### *Hanteringen av brottsmisstankar*

Enligt nationella samordnaren tyder mycket på att brottsmisstankar mot barn hanteras mycket olika över landet. Under senare år har det byggts ut s.k. barnahus på många platser i landet. I dagsläget finns det barnahusliknande verksamheter i cirka 15 av 21 län i landet.<sup>19</sup> I några län finns det flera barnahus etablerade. De studier som gjorts av barnahusverksamheterna pekar mot att de

<sup>17</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012-2013.*

<sup>18</sup> Friis, E. (2008), *Sociala utredningar om brottsutsatta barn. Målgrupp, handläggning och insatser. Delrapport 3 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnhus 2006–2007.*

<sup>19</sup> Justitieutskottets betänkande 2013/14:JuU18.

inneburit ett stort framsteg vad gäller samhällets insatser för barn som utsatts för vålds- eller sexualbrott. Genom barnhusen slipper barn åka runt och berätta om det inträffade för olika myndighetsföreträdare, polisförhöret sker i en barnvänlig miljö och samordningen mellan olika verksamheter har ökat.<sup>20</sup> Enligt Socialstyrelsen har barnhusen också alltmer utvecklats mot att bli regionala kunskapscenter kring barns våldsutsatthet på flera platser i landet.<sup>21</sup> Samtidigt tydliggör barnhusen de delvis konkurrerande intressen som finns inbyggda i samhällets hantering av brottsutsatta barn. I barnhusen möts å ena sidan rättsväsendet som vill säkra bevis med mera för en effektiv brottsutredning så att gärningsmannen kan ställas till ansvar för sina brottsliga gärningar och å andra sidan socialtjänsten och hälso- sjukvården som ska hjälpa och stödja barnet. På ett sätt kan man säga att de båda processerna blickar åt olika håll, rättsväsendet blickar bakåt medan socialtjänsten och hälso- och sjukvården blickar framåt.

En del tyder på att barnhusarbetet har inneburit att rättsväsendets behov har kommit att dominera, på bekostnad av socialtjänstens hjälpande och stödjande uppdrag.<sup>22</sup> Det tar sig bland annat uttryck genom att socialtjänsten ibland avvaktar med att sätta in insatser för att inte, som man uttrycker det, störa brottsutredningen. Många som arbetar i barnhusen har till nationella samordnaren uttryckt oro över denna utveckling. Oron finns även hos poliser och åklagare. Barnombudsmannen har också lyft fram att det finns en risk att den rättsliga processen påverkar socialtjänstens utredning.<sup>23</sup>

### *Hälso- och sjukvårdens ansvar*

Mycket pekar mot att det finns stora skillnader i vilken utsträckning hälso- och sjukvården erbjuder insatser för barn som utsatts för våld och övergrepp. Det visar sig bland annat genom att det på många platser har varit svårt att involvera barn- och

---

<sup>20</sup> Rejmer, A. & Åström, K. (2008), *Det blir nog bättre för barnen*; Rikspolisstyrelsen m.fl. (2008) *Barnhus – försöksverksamhet med samverkan under ett tak vid misstanke om brott mot barn*.

<sup>21</sup> Socialstyrelsen (2012), *Kunskap om våld mot barn – behov av nationell samordning*.

<sup>22</sup> Jonsson, S. (2011). *Rätt, makt och institutionell förändring. En kritisk analys av myndigheters samverkan i Barnhus*.

<sup>23</sup> Barnombudsmannen (2012), *Signaler*.

ungdomspsykiatri samt barnmedicin i arbetet i barnhusen.<sup>24</sup> Många pekar på att hälso- och sjukvårdens ansvar att erbjuda insatser för våldsutsatta barn är oklar. En konsekvens av detta är att socialtjänsten på flera håll i landet i allt större utsträckning har byggt upp egen kompetens på området genom psykologer och psykoterapeuter. Enligt nationella samordnaren bör det tydliggöras vilket ansvar hälso- och sjukvården har i arbetet med våldsutsatta barn.

### *Socialtjänstens insatser*

Det finns många kunskapsluckor inom området våldsutsatta barn och hur arbetet bedrivs, inte minst inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det finns stor osäkerhet kring hur många barn som anmäls till socialtjänsten på grund av misstankar om våld och övergrepp. Osäkerheten gäller inte bara orosanmälningar angående våld mot barn utan även mer generellt anmälningar till socialtjänsten om barn som far illa. Det gör det svårt att få en samlad bild kring hur anmälningarna tas emot och bedöms (s.k. förhandsbedömning), hur utredningarna bedrivs, i vilken utsträckning barnen ges insatser och vilken effekt insatserna har.<sup>25</sup>

En mer övergripande fråga på barnskyddsområdet handlar om olika verksamheters förmåga att på sikt klara av att ta emot allt fler anmälningar om barn som misstänks vara utsatta för våld och övergrepp. Både rättsväsendet och socialtjänsten har fått ett kapacitetsproblem i takt med att allt fler verksamheter utvecklar sin förmåga att identifiera barn som kan fara illa. Inom socialtjänsten blir allt färre barn som anmäls utredda och det är färre som får stödinsatser. Många socialsekreterare vittnar om en orimlig arbets-situation. Vissa forskare menar att det är tveksamt om socialtjänsten i sin nuvarande form klarar av ta emot och utreda ett ökat antal anmälningar.<sup>26</sup> Allt fler anmälningar sorteras bort i en förhandsbedömning utan någon utredning. Socialstyrelsen har visat att det finns en stor variation mellan olika socialkontor.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Rädda Barnen (2013), *Inuti ett barnhus*.

<sup>25</sup> Wiklund, S. (2006), *Den kommunala barnavården - om anmälningar, organisation och utfall*.

<sup>26</sup> Svensson, B. (2013), *Barn som riskerar att fara illa i sin hemmiljö. Utmaningar i ett förebyggande perspektiv*.

<sup>27</sup> Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga - en undersökning om omfattning och regionala skillnader*.

En stor underliggande fråga är den om socialtjänstens organisering. Individ- och familjeomsorgen i Sveriges kommuner har de senaste tjugo åren gått till en hög grad av specialisering och nyttan av detta behöver undersökas vidare.<sup>28</sup> Renodlad problemspecialisering<sup>29</sup> dominerar (222 kommuner) åtföljd av multispecialisering (45 kommuner) medan renodlad specialisering i funktioner nästan inte alls existerar (3 kommuner), och integrerade organisationer finns bara i 20 kommuner. Det finns en tydlig koppling mellan organisationstyp och möjligheten att etablera betydelsefulla relationer till klienter. Den integrerade organisationen tycks sätta få hinder för relationsskapande.<sup>30</sup> Det behövs nya perspektiv på hur samhället på bästa sätt kan ge stöd och hjälp inte minst till barn och familjer med mångfacetterad problematik.

#### 4.1.3 Inrätta ett nationellt kunskapscenter om våld och övergrepp mot barn

**Förslag:** Socialstyrelsen uppdras att inrätta ett nationellt kunskapscenter om våld och övergrepp mot barn. Kunskapscentret ska ansvara för den nationella samordningen av kunskap på området. Arbetet ska inriktas mot kunskapsbehoven kring barnahusens målgrupp.

I flera sammanhang har det lyfts fram behovet av ett nationellt samlat ansvar för kunskapsutvecklingen kring våld och övergrepp mot barn.<sup>31</sup> Några angelägna områden som nationella samordnaren identifierat är utveckling av metoder för att bemöta våldsutsatta barn, spridning av befintlig kunskap, kompetensutveckling av professionella och utveckling av effektiva samverkansformer mellan olika verksamheter.

<sup>28</sup> Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M., (2009), *Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008*.

<sup>29</sup> Med problemspecialisering menas här att det är den enskilde socialarbetaren som tilldelas specialiserade arbetsuppgifter rörande en viss problematik och klientkategori. Att bli kunnig på en begränsad problematik ses i den specialiserade organisationen som organisationsformens största förtjänst.

<sup>30</sup> Perlinski, M. (2010), *Skilda världar – specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*.

<sup>31</sup> Se till exempel Socialstyrelsen (2004), *Utformning av ett nationellt riskbarncentrum*.



Socialstyrelsen har tidigare utrett frågan om ett nationellt kunskapscenter för våld mot barn.<sup>32</sup> Utredningen visar att många verksamheter som arbetar med våldsutsatta barn ser ett behov av ökad nationell samordning av kunskapsspridningen. De utvecklingsområden som Socialstyrelsen pekar ut handlar bland annat om tillämpningen av anmälningsplikten, kunskap om effektiva metoder, barns möjligheter att komma till tals och förbättrad uppföljning av insatser. Utredningen har också undersökt kunskapsbehoven inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, elevhälsan, vid barnhusen och inom rättsväsendet med flera. Det visar att behoven varierar, men att det sammantaget fortfarande finns behov av ytterligare kunskap. Behoven gäller alla delar av våld mot barn, från förebyggande insatser till akuta insatser och långsiktigt stöd. De identifierade kunskapsbehoven handlar i flera fall om forskning och utveckling för att ta fram evidensbaserade metoder för bedömning och behandling, något som flera forskare anser saknas. I de delarna bedömer Socialstyrelsen att kunskapsbehoven inte kan tillgodoses utan en period av omfattande satsningar på fleråriga forskningsprojekt och systematiska kunskapsöversikter. Många efterlyser också fler och tydligare rekommendationer på området för att kunskap ska komma till användning.

Enligt Socialstyrelsen bör ett tänkt kunskapscentrum för våld mot barn inte omfatta alla typer av våld, kränkningar och försummelse som barn kan utsättas för. Det skulle göra centrumet ansvarsområde för stort och leda till överlappningar med andra satsningar. Socialstyrelsen föreslår därför att centrumet ska få ett samlat ansvar som utgår från barnhusens rekommenderade målgrupp. Socialstyrelsen anser inte den nationella samordningen enbart bör begränsas till det arbete som bedrivs vid och i anslutning till barnhusen. Insatser bör också göras för att bygga upp kunskaper om hur våld tidigt kan förebyggas och hur långsiktiga stödjande insatser kan organiseras. De barn som finns i målgruppen behöver ofta stöd under längre period, något som kräver en annan form av samverkan än den som sker vid barnhus, bland annat mellan barn- och ungdomspsykiatri och skola och förskola.

Nationella samordnaren instämmer i Socialstyrelsens förslag till arbetsuppgifter för det nationella kunskapscentret:

---

<sup>32</sup> Socialstyrelsen (2012), *Kunskap om våld mot barn – behov av nationell samordning*.

- Att samla och sprida aktuell och relevant kunskap till alla berörda verksamheter och professioner som ger stöd för ett arbete som är baserat på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.
- Att bidra till förvaltning och utveckling av den struktur för samverkan och kunskapsspridning som är under uppbyggnad genom barnahus. Att även i övrigt bidra till väl fungerande former för kunskapsspridning.
- Att bidra till utvecklingen inom området genom praktisknära forskning och studier.
- Att initiera annan forskning inom området, centrumet bör dock inte själv genomföra sådana forskningsuppgifter.
- Att upprätta och koordinera nätverk bland forskare, huvudmän, praktiker och idéburna organisationer inom området och ansvara för dialog inom och mellan dessa nätverk.

Enligt nationella samordnaren är Socialstyrelsens analys i dag än mer relevant. Utvecklingen under senare år, med en fortsatt utbyggnad av barnahusen, gör att det finns ännu starkare skäl att samordna kunskapsuppbyggnaden inom området. Nationella samordnaren föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att bygga upp en funktion i enlighet med myndighetens eget förslag. Den nya funktionen ska regleras genom en ändring i Socialstyrelsens instruktion.

## 4.2 Barn i förskola och skola

### 4.2.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Förskolan är den samhällsinstitution som sannolikt har bäst möjlighet att tidigt identifiera många av de barn som riskerar att fara illa på grund av våld i nära relationer. Förskolan når en mycket stor del av alla barn. Cirka 85 procent av alla 1–5 åringar är inskrivna i förskolan. I åldersgruppen 3–5 år går cirka 95 procent av barnen i förskola. Förskolan följer barns utveckling löpande och märker i regel oroande förändringar i barns utveckling.

Skolplikten innebär att även skolan<sup>33</sup> har en särskild möjlighet att identifiera barn som lever med våld. För en del barn är

---

<sup>33</sup> Med skolan avses grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

läraren/pedagogen den enda utomstående vuxna som barnet regelbundet träffar i sin vardag. Forskning visar att skolan i det långa loppet också är en av de viktigaste skyddsfaktorerna för särskilt utsatta barn.<sup>34</sup>

I dag erbjuds inte barn tillräcklig information av förskola och skola om våld i nära relationer. Skolan har inget särskilt ansvar att utbilda om våld i nära relationer. Barn har ett stort behov av åldersanpassad information. Det saknas kunskap om våld och övergrepp i nära relationer, vart barn kan vända sig för att få hjälp, vilka rättigheter ett barn har osv. Enligt den nationella strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige ska barn få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter.<sup>35</sup>

Under utredningen har nationella samordnaren fått erfara att personal inom förskola och skola ofta tvekar att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen eller fråga barnet. Pedagoger vill inte blanda sig i och riskera att förstöra eller försämra den viktiga relationen till föräldrarna. En del lärare och förskollärare har dåliga erfarenheter av när anmälan gjorts och är av uppfattningen att det blir värre om en anmälan görs alternativt att det inte leder till någon åtgärd av socialtjänsten. Det finns dålig kunskap om hur socialtjänsten arbetar och återkoppling till den som gör en orosanmälan tillämpas sällan. Därtill kan det vara problematiskt att samtala med barnet.

Enligt nationella samordnaren borde förskolans möjligheter i mycket större utsträckning tas tillvara för att arbeta förbyggande mot våld mot små barn. Det gäller såväl i den löpande verksamheten som att vid inskolningssamtalet inkludera ett våldsförebyggande perspektiv, som föreslås i *avsnitt 4.2.3*.

---

<sup>34</sup> Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*.

<sup>35</sup> Riksdagen godkände den 1 december 2010 den strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige som regeringen föreslog i prop. 2009/10:232.

#### 4.2.2 Prata med barn om våld i nära relationer i skola och förskola

**Förslag:** Skolverket uppdras att tillhandahålla kompetensutbildning om våld i nära relationer till lärare och förskollärare.

**Bedömning:** I skola och förskola bör det samtalas med barn om våld.

Elevhälsan bör i hälsobesök och genom skriftliga hälsoformulär ta upp frågan om våld i nära relationer.

Barn bör få åldersanpassad information om våld i nära relationer.

#### Kunskap för att kunna samtala

Skyldigheten för anställda inom skola och förskola att genast anmäla till socialnämnden om de i sin yrkesverksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, innebär att all personal måste ha kunskap om barn som lever med våld. Utöver direkta tecken som blåmärken, kan barn på andra sätt ge signaler om att allt inte står rätt till. Det kan vara barn som ofta kommer för sent till skolan, är dåligt klädda, smutsiga eller är frånvarande i hög utsträckning.

För att kunna hjälpa ett barn som berättar måste personal inom skola och förskola även ha kunskap om vilka möjligheter det finns för barn att få stöd och hjälp. Se närmare bedömning i *avsnitt 4.2.4* om att socialtjänsten bör ha som uppdrag att närmare informera personalen om vad som händer vid en orosanmälan, rutiner och uppföljning.

Det finns flera undersökningar som pekar på att förskolan skulle kunna arbeta förebyggande i mycket större utsträckning. En undersökning bland förskolepersonal i Karlstad visar till exempel att personalen under en tvåårsperiod hade en bestående oro för fyra procent av alla barn. Av dessa barn anmäldes dock bara vart fjärde till socialtjänsten.<sup>36</sup>

På lärarutbildningarna finns inte några obligatoriska moment som tar upp våld i nära relationer. Kunskap om barn som lever med

<sup>36</sup> Svensson, B. (2013), *Barn som riskerar att fara illa i sin hemmiljö. Utmaningar i ett förebyggande perspektiv*.

våld behöver därför tillföras personal inom skola och förskola på annat sätt. Förslagsvis genom utbildningsinsatser från kommunen och övriga huvudmän som ansvarar för skola och förskola.<sup>37</sup> I Västerås utbildar exempelvis samordnarna i barnhuset personalen inom hälso- och sjukvård, polis, förskola och skola om våld mot barn.

Pedagoger kan även på eget initiativ söka information och kunskap. För skolungdomar har Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerat flera lärarhandledningar för att arbeta förebyggande i skolan och öka jämställdheten<sup>38</sup> och har arbetat fram förslag på lektioner som handlar om våld i nära relationer, våld i samkönad parrelation och hedersvåld.<sup>39</sup> Det finns också flera andra webbplatser som vänder sig till lärare och elever med information om våld i nära relationer ur olika perspektiv.<sup>40</sup>

Utöver att identifiera barn som lever med våld och lyssna på dem anser nationella samordnaren att lärare och förskollärare bör prata om våld i nära relationer med barn på ett mer allmänt och övergripande sätt. Kunskap bör därför finnas om hur åldersadekvata samtal kan hållas. Skola och förskola kan ha olika temadagar, uppmärksamma internationella barndagen, prata om barnkonventionen och vilka rättigheter ett barn har i Sverige eller läsa åldersrelevanta böcker som behandlar ämnet<sup>41</sup>. Dessa frågor kan också löpande tas upp i sex- och samlevnadsundervisningen i skolan. En annan viktig aspekt är att problematisera könsroller med anpassliga flickor och krävande pojkar. Genom en medvetenhet kring sådana genusnormer kan man arbeta långsiktigt förebyggande mot situationer där flickor lär sig att acceptera pojkar och mäns maktmonopol och pojkar lär sig att få sin vilja fram genom våld.

Samtal med barn i skola och förskola om våld måste kombineras med samtal och information till föräldrar, se förslag i *avsnitt 4.2.3 och bedömning i avsnitt 4.2.4*.

Skolverket har ett särskilt ansvar att stödja och svara för nationellt prioriterad fortbildning och annan kompetensutveckling

---

<sup>37</sup> Enligt 2 kap. 34 § skollagen (2010:800) ska huvudmannen se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling och se till att personalen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

<sup>38</sup> Brå (2007), *Var går gränsen?Handledning för temaarbeten om integritet, sexuella trakasserier och sexualbrott*.

<sup>39</sup> [www.brottsrummet.se/sv/for-larare](http://www.brottsrummet.se/sv/for-larare)

<sup>40</sup> Se t.ex. [www.machofabriken.se](http://www.machofabriken.se), [www.pedagogstockholm.se/jamstalldhet/](http://www.pedagogstockholm.se/jamstalldhet/), [www.tjejjouren.se](http://www.tjejjouren.se)

<sup>41</sup> Se t.ex. Stalfelt, P. (2010), *Alla barns rätt. En bilderbok om Barnkonventionen*.

för personal.<sup>42</sup> Med hänvisning till att nationella samordnaren anser att våld i nära relationer är ett stort folkhälsoproblem bör utbildningsinsatser vara av nationellt intresse. Nationella samordnaren föreslår därför att Skolverket ska få i uppdrag att tillhandahålla kompetensutbildning om våld i nära relationer till lärare och förskollärare.

## Elevhälsan

Skolans elevhälsa, som är obligatorisk, har också en möjlighet att upptäcka barn som lever med våld och samtala med barn och ungdomar om våld i nära relationer. Elevhälsan ska enligt 2 kap. 25 § skollagen främst vara förebyggande och hälsofrämjande. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Dessvärre finns det enligt uppgifter till nationella samordnaren från bland annat representanter för Skolläkarföreningen inte tillgång till ovanstående personalkategorier i alla skolor annat än under begränsade tidpunkter.<sup>43</sup> Därmed minskar möjligheterna för elevhälsan att upptäcka våld i nära relationer. En skolsköterska, som är den som främst finns tillgänglig i skolan, kan till exempel behöva rådgöra med en skolläkare, kurator eller psykolog kring vad som är bäst för barnet. En lärare kan också behöva samarbeta med elevhälsan.

Det finns en möjlighet att uppmärksamma våld i nära relationer vid de hälsobesök som alla elever enligt 2 kap. 27 § skollagen ska erbjudas.<sup>44</sup> Utöver hälsoundersökningar hålls hälsosamtal med eleven där denne, med eller utan vårdnadshavare, kan samtala om sin hälsa och skolsituation. Av vägledningen för elevhälsan framkommer att hälsobesöken kan ge möjlighet att upptäcka elever som har allvarliga svårigheter i hemmet och det kan vara ett bra tillfälle att fråga om det finns något som eleven oroar sig över.<sup>45</sup>

Vid genomförandet av hälsobesöken anses ett nära samarbete med elev och vårdnadshavare vara viktigt. Inför besöket kan

---

<sup>42</sup> 4 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>43</sup> Det är tillsynsmyndigheterna Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg som ytterst bedömer om en skola uppfyller kraven på kompetens och tillgång till elevhälsa.

<sup>44</sup> Elever i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska erbjudas minst tre hälsobesök och elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan minst ett.

<sup>45</sup> Socialstyrelsen och Skolverket (2014), *Vägledning för elevhälsan*, s. 152.

skriftliga hälsoformulär delas ut som besvaras av elev respektive vårdnadshavare. En stor fördel med hälsoformulär är enligt Skolverket och Socialstyrelsen att obekväma frågor normaliseras.<sup>46</sup> Det finns dock ingen enhetlig modell för utformningen av ett hälsoformulär.<sup>47</sup>

Vårdnadshavarens delaktighet och närvaro vid hälsobesöket kan vara problematiskt vid våld i nära relationer.<sup>48</sup> Särskilt om närvarande vårdnadshavare är den som utövar våld. Barnets ålder och mognad avgör om skolsköterskan kan samtala ensam med barnet. Nationella samordnaren föreslår att våld i nära relationer tas upp under hälsosamtalen på liknande sätt som görs med andra problem och risker. Vidare föreslås att frågor om våld i nära relationer tas in i de skriftliga hälsoformulären. Här finns enligt nationella samordnaren ett behov av att utveckla nationella hälsoformulär.

En annan sak är att elevhälsan, utöver att anmäla misstanke om att barn far illa till socialtjänsten, måste ha kunskap om vart barnet kan få hjälp. Den situationen får inte uppstå att ett barn som berättar för en skolsköterska eller motsvarande om våld i hemmet, skickas hem utan närmare hjälp och information.

### Åldersanpassad information

Barn som lever med våld har olika behov av information. Informationen måste anpassas utifrån barnets ålder och mognad samt vara lätt att nå. Det är väsentligt att barn som lever med våld får veta att de inte är ensamma och att det finns hjälp att få. Barn behöver även utifrån vad som bedöms lämpligt i förhållande till ålder få veta vad som är olagligt, vilka olika typer av hjälp som finns, vad som händer om de berättar för en vuxen, om föräldrarna kommer att meddelas, myndigheters olika ansvar och vad som sker vid en polis-anmälan. Ett barn som får reda på att en kompis är utsatt för våld eller övergrepp har också behov av information.

Skolan har en stor del i barnens vardagsliv och utgör en miljö där barnet kan tillgodogöra sig information i lugn och ro. Skolans

---

<sup>46</sup> Socialstyrelsen och Skolverket (2014), *Vägledning för elevhälsan*, s. 153.

<sup>47</sup> Golsäter, M. (2012), *Hälsosamtal som metod att främja barns och ungdomars hälsa – en utmanande uppgift*.

<sup>48</sup> Se t.ex. JO:s beslut 2013-11-19, Dnr 1382-2012 om en skolsköterska som på eget initiativ höll ett flertal samtal med en tioårig elev om dennes hemsituation utan att först inhämta vårdnadshavarnas samtycke. Vårdnadshavarna informerades inte heller i efterhand om vad som kommit fram vid samtalen, vilket föranledde kritik.

viktiga roll bekräftas av BO:s slutsatser efter att ha träffat och intervjuat barn och unga som lever med skyddade personuppgifter<sup>49</sup> och som upplevt våld i nära relationer.<sup>50</sup> Dessa barn vill ha information i skolan. Nationella samordnaren anser att Skolverket med hjälp av andra myndigheter bör tillgodose barnens behov av information.<sup>51</sup>

Brottsoffermyndigheten har fått ett regeringsuppdrag att, i samverkan med BO, ta fram eller anpassa information om skydd och stöd direkt riktad till barn och unga som brottsoffer. Barn och unga ska involveras i framtagandet av informationen. Särskilt fokus ska ligga på att nå målgruppen barn och unga som lever med olika typer av skyddsåtgärder som till exempel skyddade personuppgifter, kontaktförbud och larm.<sup>52</sup> Nationella samordnaren har tillsammans med bland andra Skolverket ingått i en samrådsgrupp för uppdraget. Resultatet av uppdraget är en barnbok som riktar sig till barn i förskoleålder, olika informationsbroschyrer och affischer, särskild information till barn som lever med skydd och webbsidan [www.jagvillveta.se](http://www.jagvillveta.se) som erbjuder åldersanpassad information. Skolan bör dra nytta av detta material för att sprida information om barn som brottsoffer vid våld i nära relationer till barn i skolan.

#### 4.2.3 Inskolningssamtal till förskolan ska även ha våldsförebyggande perspektiv

**Förslag:** Skolverket ska ta fram allmänna råd kring hur inskolningssamtal vid förskolan kan användas för att ge information om vart man kan vända sig för att få råd och stöd i sin föräldroll, om förskolans eget förebyggande stödarbete, om barns grundläggande rättigheter och om förskolepersonalens plikt att orosanmäla till socialtjänsten.

<sup>49</sup> Barnombudsmannen (2012), *Oskyddad*.

<sup>50</sup> Barnombudsmannen (2012), *Signaler*.

<sup>51</sup> Skolverket ska visserligen främst stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet, 4 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk, men det borde inte hindra ett visst ansvar.

<sup>52</sup> Regeringsbeslut den 21 mars 2013, S2013/2348/FST. Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2014.



I samband med att ett barn börjar på förskolan brukar personalen hålla inskolningssamtal med föräldrarna. Vid samtalet får föräldrar möjlighet att berätta om sitt barn och personalen berättar om förskolans verksamhet. Nationella samordnaren menar att inskrivningen också bör ses som ett viktigt tillfälle att i ett tidigt skede försöka fånga upp människor som behöver stöd.

I inskolningssamtalen kan personalen förmedla sådan information till föräldrarna som ska fungera förebyggande och stödjande. Det innebär att föräldrar ska få veta vart man kan vända sig för att få råd och stöd i sin föräldraroll, till exempel till familjecentraler och förskolans eget stödarbete, föräldrastödsprogram samt socialtjänstens stödjande funktion. Föräldrar ska också få information om barnets rättigheter och om förskolepersonalens plikt att genast anmäla till socialnämnden om det finns kännedom eller misstanke om att ett barn far illa.

Det är viktigt att tolk vid behov finns med vid inskolningssamtalen. Om barnet har två vårdnadshavare bör båda bjudas in till samtalet.

#### 4.2.4 Socialtjänsten bör informera om sitt arbete vid föräldramöten

**Bedömning:** Socialtjänsten bör regelbundet närvara vid föräldramöten vid förskola/skola för att informera föräldrar om socialtjänstens uppdrag och vilket stöd som finns för barn och vuxna. Socialtjänsten bör informera personal vid förskola/skola om vad som händer vid en orosanmälan, rutiner och uppföljning.

Vid ett flertal möten med nationella samordnaren har professionella som arbetar med våld i nära relationer lyft fram att det finns för dåliga kunskaper inom förskola och skola om vilka möjligheter socialtjänsten har att stödja barn och föräldrar som utsätts för våld i nära relationer. Socialtjänsten upplevs inte som närvarande inom förskolor och skolor. Ofta har pedagoger, lärare eller rektorer endast kontakt med socialtjänsten i konkreta anmälningssituationer. Inte sällan upplevs återkopplingen från socialtjänsten som alltför svag, trots de lagändringar som gjorts för att öka möjligheten till återkoppling till anmälaren.

Enligt 3 kap. 1 § i socialtjänstlagen (SoL) ska socialnämnden informera om socialtjänsten i kommunen. Socialnämnden ska även i den uppsökande verksamheten enligt 3 kap. 4 § upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda hjälp. När det är lämpligt ska nämnden samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Som ett resultat av propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.<sup>53</sup> infördes lagbestämmelser om skyldighet att samverka. Dessutom fick Socialstyrelsen, i samverkan med Skolverket och Rikspolisstyrelsen, i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan.<sup>54</sup> Regeringen gav också Skolverket i uppdrag att fördela medel till lokala projekt och lokalt utvecklingsarbete för att få till stånd en utökad samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri. En utvärdering av pilotverksamheterna visade dock att samverkan hade utvecklats marginellt genom satsningen.<sup>55</sup> Några viktiga punkter som lyfts fram i utvärderingen för att utveckla samverkan är att arbetet förankras på ledningsnivå, att det finns mötesplatser för dialog och att det råder en samsyn kring vad som ska uppnås.

För närvarande pågår två regeringsuppdrag som syftar till att öka kunskapen om socialtjänstens stödjande verksamheter bland barn och föräldrar. Det ena är ett uppdrag till Brottsoffermyndigheten som beskrivs i *avsnitt 4.2.2*. Det andra är ett uppdrag till Socialstyrelsen tillsammans med Barnombudsmannen att göra socialtjänsten mer känd bland barn, unga och föräldrar.<sup>56</sup> Uppdraget ska slutredovisas 1 december 2015.

Nationella samordnaren menar att det är viktigt att följa upp resultaten av dessa satsningar. Utgångspunkten bör vara att stödet som kan erhållas av socialtjänsten ska vara väl känt i varje kommun både bland barn och föräldrar. En form som enligt nationella samordnaren bör prövas i större omfattning är att socialtjänsten kontinuerligt besöker skolornas föräldramöten för att informera om socialtjänstens verksamheter. Det är också viktigt att socialtjänsten etablerar en nära samverkan med personal vid verk-

<sup>53</sup> Prop. 2002/03:53.

<sup>54</sup> Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007), *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.

<sup>55</sup> Danemark, B. (2009), *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa - En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri*.

<sup>56</sup> Socialdepartementet (2013), *Uppdrag att utforma och sprida information till barn och unga om socialtjänsten och dess verksamhet*.

samheter som ofta kommer i kontakt med barn och föräldrar som kan vara i behov av stöd och hjälp. Personalen bör informeras om vad som händer hos socialtjänsten vid en anmälan om misstanke att ett barn far illa, vilka rutiner som finns och möjligheterna till återkoppling och uppföljning.

#### 4.2.5 Särskilt om föräldrastöd

##### Samordnarens iakttagelser i korthet

Föräldrastöd är ett brett begrepp för olika verksamheter som syftar till att stärka föräldern i sin föräldraroll och förbättra samspelet med barnet. Enligt regeringens definition är det en aktivitet som ger föräldrar kunskap om barns hälsa, emotionella, kognitiva samt sociala utveckling och/eller stärker föräldrars sociala nätverk.<sup>57</sup> Det ska baseras på ett tydligt barnrättsperspektiv och utgå från det gemensamma och jämställda föräldraskapet.

Även om stödet som ges kan vara våldsförebyggande så saknar definitionen ett våldsförebyggande perspektiv. Det är viktigt att den våldsförebyggande aspekten inte glöms bort, även när stödet ges till familjer som inte lever i riskmiljöer. Nationella samordnaren vill betona att föräldrastödsverksamheter är mycket betydelsefulla för samhällets förutsättningar att tidigt förebygga våld i nära relationer, inklusive våld och övergrepp mot barn och ungdomar.

Under senare år har utbudet av generellt föräldrastöd utvecklats starkt. De flesta kommuner erbjuder numera föräldrastödsprogram eller föräldrastödande verksamheter. Utbudet av mer specialiserat föräldrastöd är inte lika utbrett. Cirka var femte kommun tycks kunna erbjuda föräldrastöd på andra språk än svenska eller för föräldrar till barn med funktionsnedsättning.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Regeringskansliet (2013), *Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd. En vinst för alla.*

<sup>58</sup> Statens folkhälsoinstitut (2013), *Så arbetar kommuner, landsting och ideella organisationer med föräldrastöd.*

## Fortsätt utveckla generellt föräldrastöd

**Bedömning:** Arbetet med att utveckla det generella föräldrastödande arbetet inom mödra- och barnhälsovård, förskolor med mera bör fortsatt stimuleras.

Regeringen bör överväga om uppfostran utan våld i större utsträckning kan uppmärksammas i befintliga föräldrastödande verksamheter.

Redan i regeringens beslut om den framtida folkhälsopolitiken slogs det fast att föräldrastöd ska erbjudas kontinuerligt under barnets hela uppväxttid. En särskild utredare överlämnade ett förslag till regeringen om hur arbetet kunde utvecklas, något som resulterade i en nationell strategi för att utveckla föräldrastödet.<sup>59</sup> Som ett resultat av detta arbete fick Folkhälsoinstitutet 140 miljoner kronor för att tillsammans med lärosäten utveckla, sprida och utvärdera det lokala föräldrastödsarbetet.

Folkhälsoinstitutets senaste uppföljning av arbetet visar att en majoritet av kommunerna och landstingen bedriver ett strukturerat och systematiskt föräldrastödsarbete genom att utarbeta strategier för att samordna föräldrastödsfrågor, utbildning av personal, erbjuda föräldrastödsprogram och andra föräldrastödande verksamheter, kartlägga utbud och samverka med andra aktörer kring föräldrastöd.<sup>60</sup> Uppföljningen visar att nära 90 procent av de svarande kommunerna hade erbjudit föräldrastödsprogram under det senaste året. Utöver det erbjöd 60–90 procent av alla kommuner andra föräldrastödande verksamheter. Exempel på det är föräldragrupper inom mödra- och barnhälsovård, föräldrårådgivning och öppen förskola. Däremot är det ovanligare med föräldrastöd vid föräldramöten på förskolor och skolor, samt webbaserade utbildningar.

Det våldsförebyggande perspektivet lyfts inte fram i tillräckligt hög grad. När Umeå socialtjänst gjorde en kartläggning av de föräldrastödsprogram som rekommenderas av Statens folkhälsoinstitut (nuvarande Folkhälsomyndigheten) nämndes exempelvis

<sup>59</sup> SOU 2008:131.

<sup>60</sup> Statens folkhälsoinstitut, (2013), *Så arbetar kommuner, landsting och ideella organisationer med föräldrastöd*.

inget om våld eller våldsförebyggande arbete.<sup>61</sup> Nationella samordnaren menar att den våldsförebyggande aspekten måste uppmärksammas mer.

Det bör även övervägas om barnuppfostran utan våld i större utsträckning kan uppmärksammas i befintliga föräldrastödjande verksamheter.

### Utveckla riktat föräldrastöd för att tidigt förebygga våld mot små barn

**Bedömning:** Insatserna för att tidigt förebygga våld mot barn som växer upp i riskmiljöer bör utvecklas. Fler barn och föräldrar bör erbjudas riktat föräldrastöd inom förskolan, barnhälsovården och socialtjänsten.

Många praktiker och forskare som arbetar inom barnavårdsområdet har till nationella samordnaren påpekat att det finns flera ”glapp” i samhällets stödjande insatser för barn som i sin hemmiljö utsätts för våld eller upplever våld mellan föräldrarna. Flera ser ett behov av att utveckla mer differentierade metoder, både för att kunna upptäcka och ge riktat stöd till familjer som kan vara i behov av särskilt stöd. Sedan 2011 har Socialstyrelsen i uppdrag att stimulera ett nationellt utvecklingsarbete för barn i familjer med missbruk, psykisk sjukdom, psykisk funktionsnedsättning eller där våld förekommer.<sup>62</sup> Ett stort antal pilotverksamheter har startats på området och flera av dem ska också utvärderas vetenskapligt. Utifrån denna satsning på barn i riskgrupper menar nationella samordnaren att det borde finnas förutsättningar att utveckla ett riktat stöd till barn, unga och föräldrar som lever i familjer där det förekommer våld.

En studie visar att föräldrar till barn med funktionsnedsättningar har upplevt problem med hur samordningen av stödet fungerar, i synnerhet under barnets tonårstid och övergång till vuxenlivet. Forskarna konstaterar att yrkesverksamheterna och huvudmännen kring familjer med barn med funktionsnedsättning behöver arbeta utifrån en gemensam modell när gäller att stärka

<sup>61</sup> Nilsson, C. (2010), *Kartläggning av föräldrastödsprogram som rekommenderas av statens folkhälsoinstitut*.

<sup>62</sup> Socialdepartementet, S2011/6353/FST.

föräldrarnas kommunikation och relation med barnet, att hjälpa föräldrarna med samordning av barnets insatser eller se till att föräldrarna får en väl fungerande avlastning.<sup>63</sup>

En annan grupp i behov av riktat föräldrastöd gäller utlandsfödda föräldrar. I *kapitel fem* ges flera förslag på ett utvecklat arbete med föräldrastöd som ska motivera utlandsfödda föräldrar att ta hjälp från samhället vid behov, informera om barns rättigheter och diskutera möjligheter och svårigheter med att vara förälder i Sverige i dag.

### Myndighetssamverkan vid barnvårdscentraler och familjecentraler

Flera kommuner har barnhälsovården samlokaliserad med flera andra verksamheter i det som kallas familjecentral. Socialstyrelsen definierar familjecentraler som en samlokalisering av mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst med minst en förebyggande verksamhet. Vid sidan av familjecentralerna finns även det som kallas för familjecentralliknande verksamhet. Denna verksamhet definieras som barnhälsovård som är samlokaliserad med öppen förskola eller socialtjänst. Innehållet på familjecentralerna varierar och kan även omfatta ytterligare verksamheter såsom familjerådgivning och riktat stöd till föräldrar. Enligt en kartläggning från 2013 som Föreningen för familjecentralers främjande genomfört finns 251 verksamheter som själva kallar sig familjecentral. Av dem uppger 112 att de består av fyra samlokaliserade basverksamheter och 70 att de består av tre samlokaliserade basverksamheter.

Redan i dag fungerar familjecentralerna på många håll som en gemensam arena för föräldrastöd.<sup>64</sup> Enligt nationella samordnaren borde det finnas möjligheter att inom ramen för barnvårdscentralerna och familjecentralerna arbeta mer riktat mot barn som riskerar att utsättas för våld.

I flera lokala verksamheter pågår försök att hitta nya metoder för att identifiera vilka barn som riskerar att fara illa. Ofta bygger det på en närmare operativ samverkan mellan olika verksamheter.

<sup>63</sup> Broberg, M., Norlin, D., Nowak, H., & Starke, M. (2014), *Riktat föräldrastöd RiFS-projektets slutrapport. En aktionsforskningsansats för att kartlägga behov och förbättra stödet till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning.*

<sup>64</sup> Skr. 2013/14:87.

Tyresö kommun har till exempel prövat att arbeta med så kallade konsultationsteam. I konsultationsteamerna träffas kontinuerligt representanter för förskola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri för att i oidentifierade fall diskutera barn som någon verksamhet är oroade för. Konsultationen blir ett effektivt sätt att hjälpa åt att bedöma vilka fall där riskfaktorer talar för att barnets utsatthet bör utredas av socialtjänsten. Arbetssättet borde i förlängningen kunna bidra till en större samsyn och enhetligare rutiner kring anmälningsplikten i de olika verksamheterna. Hur ett stödjande och förebyggande arbete för barn som riskerar att utsättas för våld skulle kunna utvecklas inom ramen för förskolan och barnhälsovården rent praktiskt är svårt att ange i detalj. Det måste anpassas utifrån de förutsättningar och resurser som finns lokalt i varje kommun. På många håll finns inte den typen av samlokaliserade lösningar som familjecentraler. Tillgången till särskilt stöd inom förskolan, som förskolepsykologer, kan också visa stor variation. På ett mer allmänt plan finns det ett stort behov av att utveckla samverkan och samarbete mellan olika myndigheter och inom myndigheter kring barn och unga som utsätts för våld eller lever med våld. Det är exempel på samverkansfrågor som måste lösas i det lokala arbetet, genom samverkansöverenskommelser och strategisk samverkan på ledningsnivåerna inom polisen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och andra. Här skulle nationella samordnarens förslag om operativa arbetsgrupper och individuella handlingsplaner kunna spela en stor roll (avsnitt 3.1).

Sedan några år tillbaka pågår ett utvecklingsarbete inom vad som kallas ”första linjens” barn- och ungdomspsykiatri. Arbetet bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, där de senare har fått medel för att driva ett antal pilotverksamheter över landet för att utveckla tidiga insatser för unga och barn som lider av psykisk ohälsa. Flera pilotprojekt pågår där strävan är att hitta bättre samverkansformer mellan barnhälsovård, elevhälsan, socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. På flera håll bedrivs utvecklingsarbetet inom ramen för familjecentraler.<sup>65</sup> Även utifrån denna satsning bedömer den nationella samordnaren att insatser för att tidigt förebygga våldsutsatthet skulle kunna utvecklas.

---

<sup>65</sup> [http://www.skf.se/vi\\_arbetar\\_med/halsoochvard/tillganglighet-i-varden/tillganglighet-forsta-linjen-barn-och-unga](http://www.skf.se/vi_arbetar_med/halsoochvard/tillganglighet-i-varden/tillganglighet-forsta-linjen-barn-och-unga)

#### 4.2.6 Arbeta med mobila team

**Förslag:** Mobila team bör erbjuda riktat stöd för barn i förskoleålder. De mobila teamen bör vara ett stöd för förskolepersonal, föräldrar och barn. Arbetet med barn och föräldrar bör i första hand bedrivas på barnets förskola.

I arbetet med att utveckla tydliga insatser för barn som riskerar att utsättas för våld i sin hemmiljö, bör möjligheten att arbeta med mobila team övervägas. Det mobila teamet skulle kunna vara en praktisk modell för att erbjuda det riktade föräldrastödet som beskrivs i *avsnitt 4.2.5*. Ett mobilt team skulle till exempel kunna innehålla kompetenser som psykolog, specialpedagog och socio-nom, som åker ut till förskolor och handleder de professionella som arbetar med barnen i vardagen.

Fördelen med ett mobilt team är att det kan vara ett stöd för personalen som träffar barnet och föräldrarna varje dag. Det kan också vara ett sätt att nå föräldrar som är i behov av extra stöd och uppmärksamhet, men där det inte finns en etablerad kontakt med socialtjänsten eller barnhälsovården. Genom att arbeta med barn och föräldrar inom ramen för förskolan avdramatiseras framför allt mötet med socialtjänsten. Föräldrar som har haft många och ibland uppslitande kontakter med socialtjänsten, men även socialt etablerade föräldrar, kan uppleva ett möte med socialtjänsten som skamligt och ett underkännande av deras föräldraförmåga. Tidigt stödjande insatser till barn och föräldrar bör erbjudas i vardagen. Genom att arbeta mobilt kan stödet ges i ett sammanhang där föräldrar och barn känner sig mer trygga. Det borde öka möjligheterna att fler självmant söker stöd från samhället.



## 4.3 Barn i socialtjänsten

### 4.3.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Barn saknar kunskap om att socialtjänsten finns till även för dem.<sup>66</sup> För många barn är socialtjänsten en myndighet som beviljar försörjningsstöd. Barn som far illa kontaktar inte socialtjänsten och ber om hjälp.

När en anmälan om misstanke att barn far illa görs till socialnämnden är det inte säkert att berört barn får komma till tals trots att socialnämnden har en möjlighet att samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och dennes närvaro.<sup>67</sup> Det finns inte krav på att socialsekreterare som utreder och samtalar med dessa barn har särskild kompetens för uppgiften motsvarande polisens barnförhållningsledare.<sup>68</sup> Inte sällan är det förhållandevis oerfarna socionomer som tilldelas denna extra svåra uppgift. Genom en lagändring i 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen (SoL) kommer dock från den 1 juli 2014 att krävas socionomexamen och socialnämnden får ansvar för att handläggaren har tillräcklig erfarenhet för uppgiften.<sup>69</sup> Det stora antalet anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL har trots lagstiftning inneburit att anmälningar blir liggande och att utredningar inte inleds och barn hänvisas till serviceinsatser.

Socialtjänstens specialisering och organisation är en bidragande orsak till att barn som lever med våld inte uppmärksammas. Granskningar av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) visar till exempel att många socialnämnder inte utreder barn vars mamma blivit utsatt för våld i nära relationer.<sup>70</sup> Om det samtidigt pågår en barnavårdsutredning och en utredning om vårdnad, boende och umgänge kan barnet ha kontakt med flera socialsekreterare samtidigt. Ofta är det inte någon som är särskilt ansvarig för att bevaka barnets bästa och att samordna arbetet.

Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan,<sup>71</sup> men yngre barn är utelämnade till vårdnadshavarnas samtycke till

<sup>66</sup> Socialstyrelsen med bistånd av Barnombudsmannen har därför fått ett regeringsuppdrag att utforma och sprida information anpassad till barn, unga och föräldrar som tydliggör vad socialtjänsten ska erbjuda barn och unga i behov av stöd eller skydd, S2013/5139/FST. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2015.

<sup>67</sup> 11 kap. 10 § socialtjänstlagen.

<sup>68</sup> 18 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

<sup>69</sup> Prop. 2012/13:175, s. 93 f.

<sup>70</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.

<sup>71</sup> 11 kap. 10 § andra stycket socialtjänstlagen.

insatser även när socialnämnden har bedömt att barnet är i särskilt behov av stöd eller skydd. Socialnämndens möjligheter till uppföljning i dessa situationer<sup>72</sup> eller att bevilja en insats mot en vårdnadshavares vilja<sup>73</sup> synes inte tillämpas i större omfattning. Om detta beror på bristande kunskap, resursbrist eller annat är oklart.

En särskild svårighet är intressekonflikten som ibland uppstår mellan socialtjänstens utredning av stöd till barnet och polisens utredning av brottet (se avsnitt 4.1.2). Nationella samordnarens intryck är att rättsväsendets behov ofta ges företräde och att socialtjänsten avvaktar med sociala insatser för att inte störa polisutredningen. Med rutiner för samarbete och planering kan tydligare bedömningar utifrån myndigheternas olika ansvarsområden göras än vad som sker i dag. Se *kapitel 3* om förbättrat samarbete.

#### 4.3.2 Barn som lever med våld i nära relation ska alltid utredas av socialnämnden

**Förslag:** En ny bestämmelse ska införas i 11 kap. 1 b § socialtjänstlagen. Socialnämnden ska vara skyldig att genast inleda en utredning vid kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående.

#### Gällande rätt

I 11 kap. socialtjänstlagen (SoL) regleras socialnämndens handläggning av ärenden. Socialnämnden ska enligt 11 kap. 1 § utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Denna bestämmelse omfattar även barn och unga. Av förarbetena framgår att om det står klart att nämnden inte kommer att vidta några åtgärder ska en utredning inte inledas.<sup>74</sup> Bedömningen om innehållet i anmälan kan föranleda någon åtgärd har kommit att kallas förhandsbedömning

<sup>72</sup> 11 kap. 4 a och 4 c §§ socialtjänstlagen.

<sup>73</sup> 6 kap. 13 a § föräldrabalken.

<sup>74</sup> Prop. 1979/80:1, del A, s. 562.

efter uttalanden av JO.<sup>75</sup> Om det står klart att socialnämnden efter en förhandsbedömning inte beslutar att inleda en utredning ska detta enligt Socialstyrelsens föreskrifter dokumenteras med en motivering.<sup>76</sup> Med anmälan avses bland annat anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL när en yrkesverksam i sin verksamhet får kännedom eller misstänker att ett barn far illa.

För att stärka skyddet för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa har en särskild reglering förts in i 11 kap. 1 a § med en tidsgräns för förhandsbedömningar. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2013 samtidigt som en rad andra ändringar i socialtjänstlagen för att stärka barnrättsperspektivet.<sup>77</sup> Barnskyddsutredningen föreslog att bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i SoL och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, skulle sammanföras i en särskild lag,<sup>78</sup> men regeringen valde att i stället göra förändringar i befintliga lagar.

Av 11 kap. 1 a § följer att när en anmälan som rör ett barn kommit in till socialnämnden ska nämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras och motiveras. Skyddsbedömningen kan innebära att en utredning behöver inledas omgående.<sup>79</sup> Beslut att inleda eller inte inleda utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom 14 dagar efter det att anmälan kommit in. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser. En utredning ska enligt 11 kap. 2 § tredje stycket bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader.<sup>80</sup>

### Behov av förändring

Ett problem är att det saknas nationell statistik för hur många orosanmälningar som leder till utredning. Det finns vissa studier som talar för att anmälan om misstanke om våld mot barnet utreds i hög

---

<sup>75</sup> JO 1995/96, s. 312 och JO 1999/2000, s. 238 samt SOU 2009:68, s. 306.

<sup>76</sup> 3 kap. 1 § SOSFS 2006:5.

<sup>77</sup> Prop. 2012/13:10.

<sup>78</sup> SOU 2009:68, s. 22.

<sup>79</sup> Prop. 2012/13:10, s. 60.

<sup>80</sup> En bortre tidsgräns om högst fyra månader för utredningen infördes 1998 efter kritik att socialnämnden inte slutförde utredningar inom rimlig tid, prop. 1996/97:124.

grad.<sup>81</sup> IVO:s senaste nationella tillsyn visar dock att barn som bevittnat våld ofta inte uppmärksammas och inte utreds i samma omfattning.<sup>82</sup>

Vid en förhandsbedömning kommer inte alltid barnet till tals. Om det vid en förhandsbedömning beslutas att inte inleda utredning ska orosanmälan läggas i barnets personakt eller om sådan saknas så ska anmälan diarieföras och sättas in i en pärm eller motsvarande för handlingar som inte lett till något ärende. JO har dock vid återkommande tillfällen riktat kritik mot socialnämndens brister att registrera skriftliga anmälningar som en allmän handling.<sup>83</sup> Dessa förhandsbeslut är inte sökbara i socialtjänstens register, vilket är problematiskt vid en eventuell ny orosanmälan. Detta förutsätter att handläggande socialsekreterare för den nya anmälan om oro har kännedom om tidigare beslut att inte inleda utredning eller aktivt söker igenom pärmar eller liknande. Med hänvisning till socialtjänstens höga personalomsättning för socialsekreterare som utreder barn som far illa finns således en avsevärd risk att tidigare orosanmälningar avseende ett barn inte uppmärksammas.

Alla anmälningar om barn och unga som far illa eller misstänks fara illa omfattas som ovan nämnts av 11 kap. 1 och 1 a §§ SoL. Därmed avses anmälningar med allt från oro över bristande omsorg, missbruk hos föräldrarna, brottslighet eller missbruk hos barnet, att barnet vistas i olämpliga miljöer med mera till att barnet misshandlas. Det finns dock ingen särskild bestämmelse avseende barn som lever med våld. Detta menar nationella samordnaren är en brist.

I Socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer uppmärksammas utredningar av barn som lever med våld särskilt i 6 kap. 1 §.<sup>84</sup> När socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha 1) utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående, eller 2) bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående ska nämnden utan dröjsmål inleda en utredning om barnets behov av stöd och hjälp. Nämnden ska vidare bedöma

<sup>81</sup> Östberg, F. (2010), *Bedömningar och beslut, Från anmälan till insats i den sociala barnavården*.

<sup>82</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*, s. 33 ff.

<sup>83</sup> Prop. 2012/13:10, s. 57.

<sup>84</sup> SOSFS 2014:4 som träder i kraft den 1 oktober 2014. Se även SOSFS 2009:22 som gäller fram till dess samt Socialstyrelsen (2011), *Våld, Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*.

riskan för att barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld. Av de allmänna råden följer att socialnämnden bör utreda

- barnets behov av stöd och akut hjälp, inklusive vård eller boende i annat hem än det egna,
- våldets karaktär och omfattning,
- våldets påverkan på barnet och dess relation till föräldrarna,
- barnets egen uppfattning om våldet,
- vardera föräldrarnas uppfattning om våldets konsekvenser för barnet, och
- barnets behov av stöd och hjälp på kort och lång sikt.

Nämnden bör vidare utreda om någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge, förmynderskap eller målsägandebiträde.

Av föreskrifterna framgår således att socialnämnden ska inleda en utredning direkt för barn som lever med våld utan att göra en förhandsbedömning. Flera kommuner, bland annat Stockholm, har fört in detta i sina riktlinjer för våld i nära relationer. Eftersom föreskrifterna inte träder i kraft förrän den 1 oktober 2014 är det för tidigt att analysera föreskrifternas effekt på antalet utredningar. Nationella samordnaren, som gärna vill uppmärksamma dessa föreskrifter, konstaterar dock att föreskrifterna är en tolkning av gällande lag som inte har tillämpats som avsetts.

## Förslag

Nationella samordnaren föreslår att socialnämnden enligt lag ska vara skyldig att genast inleda en utredning vid kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående. En ny bestämmelse ska införas i 11 kap. 1 b § SoL. En ny utredning behöver dock inte inledas om det redan pågår en utredning för aktuellt barn.

I dagens samhälle är det många barn som far illa av olika anledningar. Anmälningsskyldigheten för yrkesverksamma enligt 14 kap. 1 § SoL är mycket viktig i detta avseende. Enligt nationella samordnaren är det dock särskilt väsentligt att socialnämnden

uppmärksammar och inleder utredning vid kännedom eller misstanke att barn blir utsatta för våld eller bevittnar våld i nära relationer. Att som barn bli utsatt för våld eller andra övergrepp av en närstående som barnet ofta är beroende av och litar på, är förödande utifrån flera aspekter. Detsamma gäller barn som bevittnar sådant våld eller övergrepp av eller mot en närstående. Även om socialtjänsten till synes inleder utredningar vid flertalet anmälningar om oro att barnet själv blir utsatt för våld, anser nationella samordnaren att detta inte ska vara en valmöjlighet utan en skyldighet. Det får särskild betydelse för barn som bevittnar våld i nära relation som inte får samma uppmärksamhet i dag av socialnämnden. Nationella samordnaren är av uppfattningen att Socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd inte är tillräckliga, utan det finns behov av en tydlig lagstiftning för att alla socialnämnder ska ta sitt ansvar. Föreskrifterna är förebilden för lagförslaget.

För barn som lever med våld i nära relationer är en förhandsbedömning inte nödvändig, utan socialnämnden ska inleda en utredning om barnets behov av stöd och hjälp. Om en utredning inleds och oron visar sig vara obefogad eller felaktig kan utredningen avslutas snabbt. Beslut att avsluta en utredning är, till skillnad från förhandsbedömningar, sökbara i socialnämndens register och kan därför utgöra underlag vid en eventuell ny anmälan om oro. Ett sådant förfarande kan inte anses vara integritetskränkande för barnet och dess vårdnadshavare utifrån principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals.

Se även förslaget i *avsnitt 4.3.3* att Inspektionen för vård och omsorg löpande ska utöva tillsyn.

#### **4.3.3 Utveckla tillsynen av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våldsutsatta barn m.m.**

**Förslag:** Inspektionen för vård och omsorg uppdras att göra löpande tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med barn som har utsatts för våld eller bevittnat våld. Det arbete som nämnda myndigheter bedriver i de s.k. barnhusen ska ingå i tillsynen.

Under senare år har antalet anmälningar till både polis och socialtjänst om barn som misstänks ha utsatts för eller bevittnat våld ökat kraftigt. Som nämnts tidigare finns det flera brister i samhällets förmåga att identifiera och att erbjuda insatser för dessa barn. Det handlar om i vilken utsträckning misstankarna anmäls till socialtjänsten eller det görs en grundlig utredning av anmälningarna samt i vilken utsträckning barnen erbjuds stöd eller behandling efter avslutad utredning.

Mot denna bakgrund föreslår nationella samordnaren att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) får i uppdrag att löpande utöva tillsyn av socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med barn som utsatts för eller bevittnat våld mellan närstående. En utgångspunkt för tillsynen är förutom gällande lagstiftning även de nya föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer.<sup>85</sup>

Tillsynen ska framförallt riktas in mot följande områden (som delvis hör ihop med de problem som identifierats i avsnitt 4.1.2):

- Kvaliteten på utredningar och insatser inom socialtjänsten av barn som misstänks ha utsatts för våld eller ha bevittnat våld.
- Förmågan att uppmärksamma våldsutsatta barn och barn som bevittnat våld i socialtjänstens olika verksamheter.
- Hur hälso- och sjukvården hanterar barn där det inte kan uteslutas att de utsatts för våld eller bevittnat våld mellan närstående. Hur samverkan mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård fungerar i dessa fall.
- Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens insatser för barn inom ramen för barnhusen och hur verksamheternas samverkan med rättsväsendet fungerar i barnhusen.

---

<sup>85</sup> SOSFS 2014:4.

#### 4.3.4 Det bör finnas barnlotsar

**Förslag:** Det bör finnas särskilda barnlotsar inom socialtjänsten som ansvarar för samordning av insatser och stöd och hjälp till det våldsutsatta barnet.

En barnlots bör utses av socialtjänsten för våldsutsatta barn som blir föremål för samordnade insatser. Barnlotsen ska bevaka barnets bästa och ge stöd och hjälp. Syftet är att uppfylla barnets behov av kontinuitet. Se närmare om förslaget i *avsnitt 3.1* om operativa arbetsgrupper.

#### 4.3.5 Socialtjänsten bör kalla till möte när rättsprocessen är avslutad

**Förslag:** När rättsprocessen är avslutad, eller vid annan lämplig tidpunkt, i fråga om våld i nära relationer bör socialtjänsten kalla till möte för att informera vårdnadshavarna och erbjuda stöd och hjälp. Till mötet kallas vårdnadshavarna, barnet efter en bedömning utifrån ålder och mognad, förskola/skola om personal gjort orosanmälan samt eventuellt övriga lämpliga personer.

Målet med en rättsprocess är att en förövare ska ställas till svars för de övergrepp som har begåtts och att fortsatt brottslighet förhoppningsvis ska upphöra. I nära relationer måste det även finnas en möjlighet att påbörja en läkandeprocess för familjen. Familjer kan exempelvis känna sig svikna av personal på skola eller förskola om dessa gjort en orosanmälan. Själva rättsprocessen kan också ha orsakat frustrationer och frågor som behöver bearbetas även efter det att processen ur rättsväsendets perspektiv är avslutad. Risken att barnen skuldbeläggs eller på andra sätt får en familjesituation med fortsatt utsatthet är påtaglig. Det kan vara viktigt för alla inblandade att få ge sin syn på det som har hänt. Efter det kan man förhoppningsvis börja se framåt igen. För att ge alla en chans till avslut föreslår samordnaren därför att socialtjänsten ska motivera och kalla till ett frivilligt möte med vårdnadshavare, barn beroende på mognad, eventuell personal som har gjort orosanmälan samt övriga lämpliga personer.



Rättsprocesser kan vara utdragna och socialtjänsten får inte alltid återkoppling angående rättsväsendets beslut. En utvecklad samverkan, så som den föreslås i *kapitel tre*, borde kunna öka möjligheterna till kommunikation mellan socialtjänst och rättsväsende. Det är nationella samordnarens förhoppning att ett avslutande möte ska kunna erbjudas vid en lämplig tidpunkt.

#### 4.3.6 Bättre möjligheter till uppföljning

**Förslag:** Socialnämnden ska få möjlighet att följa upp ett barns situation under en längre tid när en utredning har avslutats utan beslut om insats. Uppföljningen enligt 11 kap. 4 c § socialtjänstlagen ska i stället för två månader avslutas senast inom sex månader.

#### Gällande rätt

Socialnämnden får enligt 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen (SoL) besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutats utan beslut om insats. En sådan uppföljning får ske om barnet, utan att förhållanden som avses i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga föreligger, bedöms vara i särskilt behov av nämndens stöd eller skydd men samtycke till sådan åtgärd saknas.<sup>86</sup> Vid en uppföljning får nämnden ta de kontakter som behövs och samtala med barnet utan samtycke från vårdnadshavarna. Uppföljningen ska enligt 11 kap. 4 c § avslutas senast två månader från det att utredningen som gäller ett barns behov av stöd och skydd avslutats. Barn som fyllt 15 år och vårdnadshavare som berörs ska underrättas om beslutet att inleda respektive avsluta uppföljningen.

Ändringarna i SoL med möjlighet till uppföljning trädde i kraft den 1 januari 2013<sup>87</sup> efter förslag av Barnskyddsutredningen.<sup>88</sup> Frågan om socialtjänstens uppföljningsansvar efter avslutad barna-

<sup>86</sup> Enligt 11 kap. 4 b § socialtjänstlagen kan socialnämnden också besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering i ett familjehem eller hem för vård eller boende har upphört.

<sup>87</sup> Lag (2012:776), prop. 2012/13:10.

<sup>88</sup> SOU 2009:68.

vårdsutredning har varit föremål för flera tidigare utredningar.<sup>89</sup> Grunden är att socialnämnden har ett särskilt ansvar att följa barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt och att inte släppa kontakten med dessa när förutsättningar för tvångsvård inte finns och samtycke till föreslagna insatser saknas. Socialtjänsten har en skyldighet att följa utvecklingen och återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp.<sup>90</sup> Tidigare förväntades uppföljningen ske på frivillig basis och det var inte möjligt att inhämta uppgifter om barnets situation utan vårdnadshavarnas samtycke.

Vårdnadshavarnas rätt till självbestämmande och integritet måste respekteras så långt som möjligt, men när det kvarstår en stor oro för barnets situation efter avslutad utredning är det enligt förarbetena viktigt att kunna informera sig om utvecklingen under ytterligare en tid. Rättssäkerhetsperspektivet får i denna del stå tillbaka för barnrättsperspektivet. Socialtjänsten ska kunna kontakta exempelvis förskola och skola och uppföljande samtal med barn ska vara möjligt oberoende av samtycke från vårdnadshavare. Förutom att följa barnets förhållanden innebär uppföljningen en möjlighet för socialtjänsten att fortsätta motivera vårdnadshavare och barn till vård och stöd. Ett beslut om uppföljning får inte ske per automatik, utan möjligheten ska tillämpas restriktivt. En utredning måste vara avslutad och det ska stå klart att det finns behov av uppföljning.<sup>91</sup>

## Behov av förändring

Barnskyddsutredningen föreslog en uppföljningstid om högst två månader,<sup>92</sup> vilket regeringen instämde i. Ett flertal remissinstanser, bland andra Socialstyrelsen, Barnombudsmannen och Rädda Barnen, ansåg att uppföljningstiden borde utsträckas till fyra eller sex månader. För att frångå den av utredningen föreslagna tiden krävdes enligt regeringens bedömning att den föreslagna bestämmelsen först följdes upp.<sup>93</sup> Någon uppföljning av 11 kap. 4 c § SoL har ännu inte gjorts.

---

<sup>89</sup> SOU 1998:31, SOU 2000:77, SOU 2001:72.

<sup>90</sup> Prop. 1984/85:171, s. 17 f.

<sup>91</sup> Prop. 2012/13:10, s. 64 f.

<sup>92</sup> SOU 2009:68, s. 335 f.

<sup>93</sup> Prop. 2012/13:10, s. 63 och s. 65.

Nu har möjligheten till uppföljning funnits i snart ett och ett halvt år. Nationella samordnarens uppfattning är att möjligheten till uppföljning inte tillämpas i den omfattning som var tänkt. En bidragande orsak kan vara att lagändringen inte är känd för socialtjänsterna ute i kommunerna. Socialstyrelsens handbok om barn och unga i socialtjänsten har till exempel inte uppdaterats efter lagändringen.<sup>94</sup> Allmänna råden om handläggning av ärenden som gäller barn och unga uppdaterades först i juni 2014.<sup>95</sup> En annan förklaring kan vara att socialtjänsten är allt för arbetsbelastad med pågående utredningar där de allvarligaste fallen prioriteras på bekostnad av bland annat uppföljningar.

En förutsättning för att kunna följa upp ett barn efter avslutad utredning är att barnet bedöms vara i särskilt behov av stöd eller skydd. Tillämpningsområdet är således begränsat till barn där det finns stor oro. I nuläget finns inte så många handlingsalternativ för socialtjänsten när det finns oro för ett barn. Om inte tvångsvård är aktuellt, vilket enligt nationella samordnaren borde övervägas i högre utsträckning, har vårdnadshavarnas rätt att bestämma över insatser för barnet företräde. För dessa barn måste rätten till stöd och skydd sättas framför vårdnadshavarnas rätt till integritet. En uppföljning inom högst två månader är allt för kort tid utifrån principen om barnets bästa.

## Förslag

Enligt nationella samordnaren ska uppföljningstiden ändras från två till sex månader. Två månader efter avslutad barnutredning är allt för kort tid för att kunna följa utvecklingen för barnet. En eventuell polisutredning kan fortfarande vara pågående och för barnet har inte tillvaron hunnit stabiliserats. Uppföljningstiden kan även sammanfalla med längre sommarledighet. Om det finns en berättigad misstanke om att barnet kan fara illa är det inte rimligt att tro att situationen har förändrats nämnvärt inom två månader när vårdnadshavarna har tackat nej till hjälp från socialtjänsten. Det kan även antas att vårdnadshavare inom två månader fortfarande kan vara avogt inställda till socialtjänsten och inte är öppna för en

<sup>94</sup> Socialstyrelsen (2006), *Barn och unga i socialtjänsten. Handbok. Handboken håller på att uppdateras och ska publiceras på nytt våren 2014.*

<sup>95</sup> SOSFS 2014:6 som ersätter SOSFS 2003:16 och SOSFS 2006:12.

dialog utifrån vad som är bäst för barnet. Personal inom skola och förskola har också en begränsad möjlighet att inom två månader göra tillräckliga observationer av ett barn för att lämna relevant information till socialtjänsten.

En möjlighet till uppföljning inom högst sex månader omfattar en termin i skolan och förskolan. Det skulle innebära en förbättrad möjlighet för socialtjänsten att mer långsiktigt kunna följa upp ett barn genom flera olika kontakter med barnet, vårdnadshavarna och skola eller förskola. Föreslagen ändring innebär inte att socialnämnden kan vänta med uppföljning i sex månader, utan uppföljning ska ske löpande under tid. På så sätt tar samhället ett mer aktivt ansvar för barn där det redan konstaterats en stor oro för barnets situation och nya utredningar behöver inte öppnas upp. Socialtjänsten ges en möjlighet att göra ett bättre arbete. Utifrån ett barnperspektiv kan socialtjänsten bättre tillvara barnets rätt att komma till tals och behov av skydd.

Enligt FN:s barnkonvention har barnet ett eget värde med egna rättigheter. Där barnets och föräldrars intressen går isär är det barnets intressen som ska ha företräde. Att inte kunna följa upp ett barn efter två månader kan av barnet ses som ett svek från samhället. I de fall det kvarstår en stor oro för barnets situation måste vårdnadshavarnas rätt till självbestämmande och integritet kunna stå tillbaka i högre omfattning. Den starka föräldrarätten får enligt nationella samordnaren inte gå ut över barnets bästa.

En uppföljning efter avslutad utredning där det saknas samtycke till fortsatta insatser måste enligt förarbetena genomföras på ett genomtänkt och respektfullt sätt med hänsyn till både vårdnadshavare och barn. Ett beslut om uppföljning förutsätter även tydlig reglering och ska inte ske rutinmässigt.<sup>96</sup> Nationella samordnaren anser att en förlängd uppföljningstid till sex månader uppfyller ovanstående krav.

#### 4.4 Barn i vårdnadstvister

Vid våld i nära relationer är det vanligt förekommande med tvist mellan föräldrarna om barns vårdnad, umgänge och boende. I dessa tvister saknar barnet rätt till eget juridiskt biträde. Barnets bästa ska dock vara avgörande för alla beslut och vid bedömningen ska

<sup>96</sup> Prop. 2012/13:10, s. 65.

det fästas särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av ålder och mognad.<sup>97</sup> Ett av de främsta problemen vid våld i nära relationer, som också har påtalats för nationella samordnaren vid flertal tillfällen, är barn som måste umgås med en förälder som utövat våld mot den andra föräldern. Det blir särskilt problematiskt eftersom brottsprocessen inte sällan läggs ned p.g.a. bristande bevisning.

Rätten kan i en vårdnadstvist inhämta utredning av socialnämnden. Inom ramen för utredningen ska socialnämnden bedöma risken för om barn far illa, men nationella samordnarens uppfattning är att detta sker bristfälligt på många håll. Socialstyrelsen håller för närvarande på att utforma en vägledning med betoning på utredningsmetodik till stöd för socialtjänsten vid riskbedömningen.<sup>98</sup> Om det inte är olämpligt ska barnets inställning försöka klarläggas i utredningen. Socialnämnden ska lämna förslag till beslut.<sup>99</sup> Nationella samordnaren har vid möten med familjerättssekreterare fått information om att domstolar kan frångå socialnämndens förslag till beslut utan att närmare motivera varför i domen. Detta upplevs som ett problem.

På senare tid har även uppmärksammats att det enligt lag inte sker en automatisk prövning i rätten av vårdnadsfrågan om en vårdnadshavare dödar den andra. I dessa fall finns ofta en bakomliggande vårdnadstvist. Det finns exempel där en pappa som har mördat mamman har kvar vårdnaden om barnen lång tid efter gärningen och kunnat förhindra barnen barnpsykologisk hjälp.

Nationella samordnaren avser inte att lägga något förslag eller göra någon bedömning i dessa delar, eftersom ovanstående problem enligt nedan är på gång att utredas eller har analyserats på annat håll. För barn som vistas på skyddat boende föreslår nationella samordnaren dock en särskild fördjupad analys som inkluderar frågan om umgänge med våldsutövaren, se *avsnitt 4.5.2*.

Frågor om barns vårdnad, boende och umgänge regleras i 6 kap. föräldrabalken. Under 2006 års reform infördes flera förändringar i 6 kap. för att stärka barnperspektivet. I förarbetena framhölls betydelsen av risken för att barnet far illa och att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut. Om en förälder utsätter barnet eller

---

<sup>97</sup> 6 kap. 2 a § föräldrabalken.

<sup>98</sup> Francesca Östberg, forskare Socialstyrelsen, är ansvarig för projektet.

<sup>99</sup> 6 kap. 19 § föräldrabalken.

någon annan i familjen för övergrepp, ansågs det i princip vara bäst för barnet att den föräldern inte fick del i vårdnaden.<sup>100</sup> Bestämmelsen i 2 a § föräldrabalken har stor betydelse vid våld i nära relationer, men har inte fått tillräckligt genomslag. Regeringen avser att inom denna mandatperiod tillsätta en särskild utredare som ska utvärdera 2006 års ändringar i föräldrabalken i syfte att se om det finns behov av ytterligare förbättringar.<sup>101</sup>

Om utredningen även kommer att uppmärksamma problemet med att domstolar frångår socialnämndens förslag till beslut utan att närmare motivera i domskälen återstår att se. I vart fall kan Domstolsverket på egen hand synliggöra detta problem som inte låter sig lösas lagstiftningsmässigt, utan främst är en utbildningsfråga.

Vad gäller vårdnadsfrågan om en vårdnadshavare dödar den andra är det upp till socialnämnden att agera och väcka talan om att vårdnaden ska överflyttas till särskilt förordnade vårdnadshavare.<sup>102</sup> Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag kartlagt i vilken utsträckning och i vilka situationer socialnämnden tillämpar möjligheten att väcka talan om vårdnadsöverflyttningar vid våld i familjen. Socialstyrelsen kom fram till att socialnämnder i stor utsträckning väcker talan om överflyttning av vårdnaden när den ena vårdnadshavaren har dödat den andra, men i liten utsträckning när det förekommit allvarligt våld i familjen. De flesta kommuner saknade egna riktlinjer och rutiner. Slutsatsen blev att en automatisk prövning av vårdnadsfrågan vid dödligt våld inte ansågs nödvändig.<sup>103</sup> Nationella samordnaren kommer till samma slutsats.

## 4.5 Barn i skyddat boende

### 4.5.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Varje år bor cirka 2 700 barn i Sverige på ett skyddat boende.<sup>104</sup> Dessa barn har oftast bevittnat våld eller själva blivit utsatta. Socialnämnden placerar inte barnet och fattar inget beslut om

<sup>100</sup> Prop. 2005/06:99.

<sup>101</sup> Debattartikel i Aftonbladet den 7 januari 2013 av justitieminister Beatrice Ask och barn- och äldreminister Maria Larsson, [www.aftonbladet.se/debatt/article16030661.ab](http://www.aftonbladet.se/debatt/article16030661.ab)

<sup>102</sup> 6 kap. 7, 8 a och 9 §§ föräldrabalken.

<sup>103</sup> Socialstyrelsen (2013), *Vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen*, s. 26.

<sup>104</sup> Socialstyrelsen (2013), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*, s. 14. Under 2011 var antalet medföljande barn 2 700.

skyddat boende, utan barnen räknas som medföljare till den våldsutsatta föräldern som har hela ansvaret. Det blir en rättsosäker situation för barnen. Förklaringen ligger i att socialtjänsten inte anser sig kunna fatta beslut utan att få samtycke från båda vårdnadshavarna, varav den ena är den misstänkta våldsutövaren som den våldsutsatta har flytt ifrån.

Barn i skyddat boende tvingas flytta från sitt hem och kommer ifrån skola och kompisar. Innan vårdnadsfrågan är färdigutredd är det många barn som mot sin vilja tvingas till umgänge med våldsutövaren. Det blir extra svårt för barn som får skyddade personuppgifter eller där det finns beslut om kontaktförbud.

Det finns ingen reglering av skyddade boenden och det är inte alltid det finns personal med barnkompetens eller åldersanpassade lokaler.

Alltför ofta utreds inte barn på skyddade boenden av socialtjänsten trots att så ska ske.

#### 4.5.2 Fördjupad analys behövs

**Förslag:** Barnens situation i skyddat boende ska utredas närmare i särskild ordning. Utredningen ska tydliggöra barnets rättsliga ställning, vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter samt socialnämndens ansvar och skyldigheter.

Det är av yttersta vikt att lyfta fram barn som vistas på skyddade boenden som rättsliga subjekt. Barn på skyddade boenden är i dag medföljande till föräldern, i de flesta fall mamman. Det innebär att fastän det skyddade boendet kan debitera socialtjänsten dygnsavgift för barnet och erbjuda barnanpassade insatser, till exempel systematiserade barnsamtal, har varken det skyddade boendet eller socialtjänsten något ansvar för barnet. Detta gäller även om barnet skulle drabbas av missförhållanden på boendet. Hela ansvaret vilar på föräldern. Med detta följer också svåra, och för barnen potentiellt traumatiserande situationer, där de mot sin vilja kan tvingas till umgänge med den vårdnadshavare som utövar våld eller hot om våld.

Socialnämnden har visserligen ett långtgående utredningsansvar när det gäller barn. Om en kvinna med barn erbjuds skyddat boende av socialnämnden ska den enhet som handlägger barnavårdsärenden

informerar om detta.<sup>105</sup> Enheten ska skyndsamt göra en förhandsbedömning av om utredning enligt 11 kap. 1 a § socialtjänstlagen ska inledas på barnet. Enligt Socialstyrelsens nya föreskrifter ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning om barnets behov av stöd och hjälp. Nämnden ska även bedöma risken för att barnet kommer att utsättas för eller bevittna ytterligare våld.<sup>106</sup> Nationella samordnarens uppfattning är dock att det finns stora brister vad gäller utredningar av barn som vistas på skyddade boenden.

Barnens rättsliga status när de vistas på skyddade boenden behöver klargöras ingående, inklusive frågan om umgänge med den misstänkte förövaren. Dagens situation där de hamnar mellan olika regelverk är mycket otillfredsställande. Frågan är komplex och har samband med den starka föräldrarätten. Det finns en omfattande rätt för vårdnadshavare att få information om sitt barn. För viktiga beslut som rör barnet behövs som huvudregel båda vårdnadshavarnas samtycke,<sup>107</sup> vilket innebär att en vårdnadshavare som är misstänkt för våld i nära relationer får allt för stor möjlighet att bestämma över barn som vistas i skyddade boenden. Det kan leda till att barn i skyddat boende berövas hälso- och sjukvård såsom psykiatrisk hjälp och att barnet inte kan byta förskola eller skola.

## Förslag

Nationella samordnaren föreslår i *avsnitt 3.3* att en kommuns ansvar för att vid behov erbjuda insatsen skyddat boende till våldsutsatta regleras i socialtjänstlagen (SoL). För skyddat boende ska krävas tillstånd, vilket möjliggör tillsyn.

För barn på skyddade boende kommer ovanstående förslag inte att lösa alla komplexa problem. Även om tillståndsprövningen för skyddade boende förutsätter kvalitetskrav utifrån barnets bästa, kommer barn fortfarande att följa med till skyddade boende som ett bihang till den skyddssökande föräldern. Nationella samordnaren föreslår därför att barnens situation i skyddat boende ska utredas närmare i särskild ordning. Det gäller barns rättsliga ställning, barns rätt till skolgång och tillgång till hälso- och sjukvård, frågan

---

<sup>105</sup> 3 kap. 4 § SOSFS 2014:4.

<sup>106</sup> 6 kap. 1 § SOSFS 2014:4.

<sup>107</sup> Se undantag i 6 kap. 13 a § föräldrabalken.



om umgänge, vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter samt socialtjänstens ansvar och skyldigheter när barn följer med en våldsutsatt till skyddat boende. Ett viktigt perspektiv som bör belysas är den våldsutövande föräldrarnas omsorgsförmåga.

Det föreslås även att Inspektionen för vård och omsorg löpande ska granska att barn som misstänks fara illa utreds av socialtjänsten (avsnitt 4.3.3), vilket kommer få betydelse för barn i skyddat boende.

## 4.6 Barn inom hälso- och sjukvården

### 4.6.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Det finns ett bristande barnperspektiv inom många delar av hälso- och sjukvården.

Vid sidan av förskolan är barnhälsovården den verksamhet som når flest föräldrar och unga barn. Enligt Socialstyrelsen finns det inom barnhälsovården goda förutsättningar att uppmärksamma barn som kan misstänkas fara illa.<sup>108</sup> Hälso- och sjukvården ställer inte alltid frågor om våld och övergrepp mot barn trots att det ibland finns tydliga tecken på våld. Barnavårdscentraler möter de allra flesta barn och har en stor möjlighet att identifiera barn som far illa. Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) frågar inte rutinmässigt barn om de blivit utsatta för våld och många mammor till barn på BUP utsätts för våld utan att det upptäcks. I avsnitt 3.2 föreslås att det genomförs försöksverksamheter där det rutinmässigt ställs frågor om våld till barn och vuxna i olika delar av hälso- och sjukvården.

Barn som lever med våld har svårt att få hjälp att bearbeta psykisk ohälsa. Barn- och ungdomspsykiatri fungerar inte tillräckligt på många håll med långa väntetider. Det finns även brister med att erbjuda barn kris- och stödsamtal. Barns behov av information, råd och stöd uppfylls inte.

Det finns inom hälso- och sjukvården även brister i rutiner för att anmäla misstanke om att barn far illa och polisanmälan vid misstanke om brott mot barn. Personal saknar dels kunskap om lagstiftningen och hur den ska tolkas, dels förutsättningar för hur en anmälan till socialtjänsten rent praktiskt går till. Inspektionen för

---

<sup>108</sup> Socialstyrelsen (2014), *Vägledning för barnhälsovården*.

vård och omsorgs slutsatser vid den nationella tillsynen 2012–2013 är att barn som bevitnat våld inte uppmärksammas, utan fokus ligger på den vuxne patienten. Barn som far illa i den vuxnes omgivning identifieras inte och anmäls inte alltid till socialnämnden.<sup>109</sup>

Barn som blivit utsatta för våld och övergrepp blir inte alltid läkarundersökta. Barnskyddsteam finns på en del ställen i landet, men är inte heltäckande.

Ett annat problem är att det saknas sammanhållna journaler med nationell åtkomst avseende barn. Journaler följer inte med barnet från barnavårdscentralen till elevhälsan, utan förutsätter samtycke från vårdnadshavarna om så ska ske.

En vårdnadshavare kan även motsätta sig att ett barn som lever med våld får hälso- och sjukvård. Socialnämnden kan visserligen besluta om en åtgärd till stöd för barnet med den andra vårdnadshavarens samtycke om det krävs med hänsyn till barnets bästa,<sup>110</sup> men såvitt nationella samordnaren kan bedöma sker detta sällan.

#### 4.6.2 Beakta barns behov av information, råd och stöd

**Förslag:** Hälso- och sjukvården är enligt 2 g § hälso- och sjukvårdslagen skyldig att särskilt beakta ett barns behov av information, råd och stöd. Bestämmelsen ska utökas med en fjärde punkt till att även avse om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med utövar våld eller andra övergrepp mot barnet eller mot en närstående till barnet.

#### Gällande rätt

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, är en ramlag som huvudsakligen innehåller mål och riktlinjer. Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 § HSL åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Att målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för

<sup>109</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevitnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012-2013*, s. 5.

<sup>110</sup> 6 kap. 13 a § föräldrabalken.

hela befolkningen framgår av 2 § HSL. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.

I 2 a–2 f §§ HSL regleras kraven för hälso- och sjukvården. Barn har rätt till samma vård som vuxna. I frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska hälso- och sjukvården enligt 2 f § HSL på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I bestämmelsen hänvisas även till anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL).<sup>111</sup> När ett barn har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten ska en samordnad individuell plan (s.k. SIP) upprättas enligt 3 f § HSL och 2 kap. 7 § SoL. En behovsprövning ska ske och den enskilde måste samtycka till planen.

Av 2 g § HSL framgår att hälso- och sjukvården särskilt ska beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med har en psykisk störning eller en psykisk funktionsnedsättning, en allvarlig fysisk sjukdom eller skada, eller är missbrukare av alkohol eller annat beroendeframkallande medel.<sup>112</sup> Denna bestämmelse innebär att när en person som har den faktiska omsorgen om ett barn till exempel kontaktar hälso- och sjukvården på grund av en psykisk funktionsnedsättning, ska hälso- och sjukvården rikta uppmärksamheten på barnets förhållanden och behov. Informationen, råden och stödet ska anpassas efter barnets ålder och mognad.<sup>113</sup>

### Behov av förändring

Det finns inte någon bestämmelse i HSL som omfattar barns behov av information, råd och stöd från hälso- och sjukvården när en förälder eller annan närstående vuxen utövar våld eller andra övergrepp mot barnet eller dennes närstående. En jämförelse kan göras med 5 kap. 11 § fjärde stycket SoL där socialnämnden särskilt ska beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller

<sup>111</sup> Bestämmelsen infördes för att stärka skyddet för barn i utsatta situationer, se SOU 2001:72 och prop. 2002/03:53.

<sup>112</sup> Detsamma gäller enligt andra stycket om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med oväntat avlider.

<sup>113</sup> Prop. 2008/09:193, s. 29.

mot en närstående är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Bakgrunden till 2 g § HSL är Barnpsykiatrikommittén som identifierade några särskilt sårbara riskgrupper.<sup>114</sup> Nationell psykiatrisamordning uppmärksammade även behovet av tydliga rutiner i all hälso- och sjukvård för stöd till barn och syskon till personer med psykisk sjukdom.<sup>115</sup> Barn till föräldrar med nedsättning av den intellektuella funktionsförmågan omfattas dock inte eftersom regeringen ansåg att deras behov främst ska beaktas av socialtjänsten.<sup>116</sup>

Barn som lever med våld i nära relationer genom att de bevittnar våld eller själva blir utsatta tillhör en särskilt utsatt grupp.<sup>117</sup> De negativa konsekvenserna för barnens hälsa och utveckling är väl belagda. I en undersökning av Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) framkommer en tydlig koppling mellan utsatthet för våld och fysisk och psykisk ohälsa senare i livet.<sup>118</sup> Nationella samordnarens uppfattning är att dessa barn inte uppmärksammas av hälso- och sjukvården i den omfattning som behövs. En skyldighet att samverka och hänvisning till skyldigheten att anmäla oro till socialtjänsten är inte tillräckligt, utan hälso- och sjukvården borde på egen hand kunna erbjuda barnet information, råd och stöd.

Barn som lever med våld behöver information om att det finns hjälp att få för såväl fysiska som psykiska skador och besvär där det främst är aktuellt med barnpsykologisk och barnpsykiatrisk vård och behandling. Därmed har även föräldrar behov av att få kunskap om vilken hjälp som finns att få för sina barn, eftersom en insats eller behandling av hälso- och sjukvården som huvudregel kräver båda vårdnadshavarnas medgivande.<sup>119</sup> Den starka föräldrarätten är särskilt problematiskt vid våld i nära relationer.

Att de insatser som hälso- och sjukvården erbjuder för barn som lever med våld många gånger är bristfälliga är ett annat problem.

---

<sup>114</sup> SOU 1998:31.

<sup>115</sup> SOU 2006:100.

<sup>116</sup> Prop. 2008/09:193, s. 12.

<sup>117</sup> Vid Socialstyrelsens nationella utvecklingsarbete för ändamålsenligt stöd till barn i familjer där föräldrar har allvarliga svårigheter inkluderas även våld. Socialstyrelsen (2013), *Barn som anhöriga. Konsekvenser och behov när föräldrar har allvarliga svårigheter, eller avlider*.

<sup>118</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2014), *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*.

<sup>119</sup> Enligt 6 kap. 13 a § föräldrabalken kan socialnämnden besluta att en åtgärd som till exempel psykiatrisk eller psykologisk utredning eller behandling som omfattas av HSL, får vidtas utan en av vårdnadshavarnas samtycke om det krävs med hänsyn till barnets bästa.

För barn som exponerats för särskilt våldsamma händelser finns behov av akuta stödinsatser från hälso- och sjukvårdens sida. I dag kan det ta lång tid innan specialister kopplas in.<sup>120</sup> Barn- och ungdomspsykiatri, BUP, spelar en viktig roll, men tycks vara mycket osynlig för dessa barn. Det saknas även en bredare tillgång till tidigare psykologisk hjälp för barn som inte är aktuella hos BUP.

Men inledningsvis finns framförallt behov av information och råd och stöd till denna särskilt sårbara riskgrupp.

## Förslag

Nationella samordnaren föreslår att 2 g § HSL kompletteras med en fjärde punkt som avser om barnets förälder eller någon annan vuxen person som barnet varaktigt bor tillsammans med utövar våld eller andra övergrepp mot barnet eller mot en närstående till barnet. Således inkluderas även barn som bevittnar våld eller övergrepp mot en närstående.

Nuvarande lagstiftning bygger på olika psykiatriutredningar där barn som lever med våld i nära relationer inte särskilt har beaktats. Enligt FN:s barnkonvention ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Barn har även rätt till liv och utveckling och att komma till tals. Det pågår ett fortlöpande arbete att anpassa svensk lagstiftning till barnkonventionens intentioner.<sup>121</sup> Nationella samordnaren anser att det bör finnas ett tydligare barnperspektiv för barn som lever med våld. Förslaget, som delvis bygger på artikel 19 i FN:s barnkonvention, kommer att stärka skyddet för dessa barn.

Socialtjänsten har visserligen ett särskilt ansvar för att barn som blir utsatta för våld och övergrepp av en närstående vuxen eller som bevittnar sådant våld får det stöd och den hjälp som barnet behöver, men det utesluter inte att det även finns behov av att reglera hälso- och sjukvårdens skyldighet. Särskilt med beaktande av att socialsekreterare som möter barn som lever med våld saknar djupare barnpsykologisk och barnpsykiatrisk kompetens. Hälso- och sjukvården har redan ett ansvar för barn i utsatta situationer

<sup>120</sup> Norlén, A. (2010/11), *Akuta stödinsatser till barn och ungdomar som exponerats för våld*, s. 3.

<sup>121</sup> Se t.ex. Kommittédirektiv 2013:35, *Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt*. Utredningen ska vara klar senast den 4 mars 2015.

och ska kunna erbjuda medicinskt förebyggande åtgärder, vilket till exempel kan vara att motverka psykisk ohälsa hos barn som bevittnar våld.

Om det vid kontakt med hälso- och sjukvården framkommer att en vuxen som har den faktiska omsorgen om ett barn utövar våld eller övergrepp mot barnet eller någon närstående till barnet, ska hälso- och sjukvården enligt förslaget särskilt beakta barnets behov av information, råd och stöd. Dessa barn och ungdomar kan få råd och stöd och erbjudas hjälp av barn- och ungdomspsykiatri (BUP), BVC om barn under sex år, vårdcentraler som erbjuder krishjälp, barnmedicinska verksamheter på sjukhus, ungdomsmottagningar som har tillgång till kuratorer, Trappan-verksamhet i socialtjänstens eller hälso- och sjukvårdens regi med mera.

För det fall barnet har följt med till hälso- och sjukvården kan barnet direkt informeras om vilka möjligheter till hjälp som finns. Informationen måste i sådant fall vara anpassad utifrån barnets ålder och mognad. I annat fall får informationen, på motsvarande sätt som för 2 g § punkterna ett till tre, lämnas till den av barnets vårdnadshavare som hälso- och sjukvården kommer i kontakt med. Som exempel kan en våldsutsatt mamma som söker vård för skador efter misshandel i hemmet närmare informeras om vilka effekter våld har på barn och vad hälso- och sjukvården kan erbjuda för hjälp till barn som lever med våld. Syftet ska vara att motivera föräldrar att söka hjälp till sina barn så snart som möjligt. Inom forskningen råder enighet om att akuta och tidiga stödinsatser för barn som exponerats för våld är värdefulla och sannolikt har förebyggande effekt.<sup>122</sup>

Samverkan måste ske med socialtjänsten eftersom personal inom hälso- och sjukvården samtidigt är skyldiga att anmäla misstanke om att barn far illa till socialnämnden. Förslaget ska ses som ett komplement till anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) och som ett förtydligande av hälso- och sjukvårdens skyldigheter att samverka kring barn som far illa eller som riskerar att fara illa.<sup>123</sup> Nationella samordnaren vill också erinra

<sup>122</sup> Norlén, A. (2010/11), *Akuta stödinsatser till barn och ungdomar som exponerats för våld*. I uppsatsen diskuteras "psykologisk första hjälp" som är tillgängliga riktlinjer formulerade utifrån vetenskaplig grund som kan fylla yrkesverksammas behov av stöd vid akuta interventioner till barn som drabbats av traumatiska händelser.

<sup>123</sup> Jfr S2006/9394/HS, *Promemorian Information, råd och stöd till barn med föräldrar som har en psykisk störning eller en allvarlig fysisk sjukdom m.m.*, s. 12, som låg till grund för införandet av 2 g § HSL.

om att landstinget och kommunen vid behov ska upprätta en individuell plan (s.k. SIP) för barnet när det behövs insatser både från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Barnets och vårdnadshavarnas delaktighet i den individuella planen är centralt för arbetet och deras behov och önskemål är utgångspunkten.<sup>124</sup>

Genom förslaget sätts fokus på hälso- och sjukvårdens skyldighet att hjälpa barn som lever med våld. Socialstyrelsen bör införliva föreslagen lagändring i aktuella föreskrifter och allmänna råd kring våld i nära relationer i samband med att lagändringen träder i kraft.

Se även förslaget om att socialnämnden ska få ett uttalat ansvar i SoL för våldsutövare (avsnitt 6.7).

#### 4.6.3 Läkarundersökning så snabbt som möjligt

**Bedömning:** Vid misstankar om våld eller övergrepp mot ett barn bör en läkarundersökning göras så snart som möjligt. Det bör finnas tillgång till barnskyddsteam med barnläkare och barnsjuksköterskor i alla landsting.

När misstankar om våld eller övergrepp mot ett barn har anmälts till polisen är det viktigt att det görs en läkarundersökning så snart som möjligt. Det är viktigt för att skador och symtom ska kunna beskrivas korrekt och deras orsaker fastställas, att barnet ska få adekvat vård och behandling och att nytt våld ska förhindras. Det är också viktigt för att misstänkta våldsutövare ska kunna lagföras. Om det saknas läkar- eller rättsintyg leder polisanmälningar sällan till åtal. För barnet kan läkarundersökningen tala om att det har en normal kropp och att det inte syns utanpå vad det har varit med om. Barnet kommer även till tals vid en läkarundersökning.

Läkarundersökningar görs alltför sällan. En utvärdering av barnhusen 2010 visade att det bara gjordes i 13 procent av fallen.<sup>125</sup> En studie i två polisdistrikt i Stockholms län 2006 visade att bara elva procent av polisanmälningarna om barnmisshandel ledde till läkarundersökningar.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> Prop. 2008/09:193, s. 20 och s. 24. Se även SKL (2013), *Använd SIP-ett verktyg vid samverkan, Barn och unga 0–18 år*.

<sup>125</sup> Kaldal, A. m.fl. (2010), *Barnabusutredningen*.

<sup>126</sup> Otterman, G. m.fl. (2013). *Factors influencing the prosecution of child physical abuse cases in a Swedish metropolitan area*.

En orsak till att läkarundersökningar sällan görs kan vara att specialiserade barnskyddsteam endast finns på ett fåtal platser i landet.<sup>127</sup> För att rätt kunna fastställa orsaker till skador, frakturer, utvecklingsförseningar och psykiska symtom bör undersökningen göras av ett team barnspecialister, som i sin tur kan konsultera specialister på andra områden. Om samtal med barnet förs på ett barnahus, bör även läkarundersökningen göras där så långt som möjligt. Barnskyddsteam med barnläkare och barnsjuksköterskor kan bemanna flera barnahus och arbetar även med kunskaps-spridning.

Nationella samordnaren anser att barnskyddsteam bör finnas i alla landsting och att läkarundersökningar bör göras vid alla polis-anmälningar om våld och övergrepp mot barn. Barnskyddsteamet bör vid behov ingå i den operativa arbetsgruppen (avsnitt 3.1.2).

#### 4.6.4 Tydliga rutiner för orosanmälan och polisanmälan

**Bedömning:** Inom hälso- och sjukvården bör det finnas tydliga rutiner när anmälan ska ske till socialnämnden vid kännedom eller misstanke om att barn far illa. Likaså när polisanmälan bör ske vid brott mot barn. Hälso- och sjukvården och social-tjänsten bör samverka vid framtagandet av rutiner.

Enligt nationella samordnaren tyder mycket på att hälso- och sjukvården i större utsträckning bör anmäla oro till socialnämnden vid misstanke om barn som lever med våld.<sup>128</sup>

Lagstiftningen är tydlig och 2013 infördes dessutom möjligheter till uppföljning av orosanmälningar i 14 kap. 1 a och 1 b §§ social-tjänstlagen (SoL). Yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det behövs inga bevis, utan misstanke är tillräckligt. Denna skyldighet att anmäla gäller oavsett om polis eller någon annan part samtidigt gör en orosanmälan. Läkare och annan sjukvårdspersonal

<sup>127</sup> Barnskyddsteamet Mio på Astrid Lindgrens Barnsjukhus (Stockholm) och Barnskyddsteamet vid Akademiska barnsjukhuset (Uppsala). I Västra Götaland finns förslag på att inrätta ett regionalt barnskyddsteam och i Linköping, Skåne och Umeå har visats intresse.

<sup>128</sup> Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*, s. 15.



har alltså enligt lag inget utrymme att göra en egen bedömning, utan en anmälan till socialnämnden ska ske genast. För polis-anmälan finns ingen motsvarande skyldighet enligt lag, men personal inom hälso- och sjukvården bör polisanmäla misstanke om brott mot barn. Om en polisanmälan görs, måste således en anmälan till socialnämnden samtidigt ske.

Socialstyrelsen har tagit fram ny handbok<sup>129</sup> och vägledning<sup>130</sup> till stöd för de yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården. Enligt de nya föreskrifterna och allmänna råden om våld i nära relationer regleras även vilket ansvar vårdgivare har för att fastställa rutiner för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.<sup>131</sup>

I vägledningen om barn som far illa eller riskerar att fara illa poängteras att hälso- och sjukvården kan polisanmäla misstänkta brott mot barn utan sekretesshinder och att det kan vara en fördel om anmälan till socialnämnden och polisanmälan görs samtidigt.<sup>132</sup>

Det finns således bra vägledning att tillgå för yrkesverksamma och ledningsansvariga. Representanter från hälso- och sjukvården beskriver för den nationella samordnaren att det i verksamheten inte sällan saknas rutiner för hur anmälan ska ske. En anmälan kan i princip upprättas för hand på ett papper som därefter faxas till socialtjänsten. Detsamma gäller polisanmälan. På många håll i landet håller blanketter på att arbetas fram och detta goda arbete bör spridas.

Enligt nationella samordnarens bedömning är det främsta problemet att hälso- och sjukvården och socialtjänsten inte samverkar i tillräckligt hög grad kring rutiner för anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Även om det finns rutiner utarbetade att anmälaren ska ringa till socialtjänsten i akuta fall är det inte alltid att socialtjänsten svarar. Inom flera kommuner finns inte socialjour tillgänglig dygnet runt, vilket riskerar att faxmeddelanden med orosanmälningar kan bli liggande. Så har varit fallet i några uppmärksammade fall där barn sedan har farit så pass illa att de avlidit till följd av våld. Det är självklart helt oacceptabelt. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten inom respektive kommun måste enligt nationella samordnaren gemensamt komma överens om rutiner och ansvariga kontaktpersoner.

---

<sup>129</sup> Socialstyrelsen (2014), *Anmäla oro för barn*.

<sup>130</sup> Socialstyrelsen (2013), *Barn som far illa eller riskerar att fara illa*. Se även Socialstyrelsen (2014), *Vägledning för barnhälsovården*.

<sup>131</sup> 8 kap. 2 § SOSFS 2014:4.

<sup>132</sup> Socialstyrelsen (2013), *Barn som far illa eller riskerar att fara illa*, s. 27.

#### 4.6.5 Sammanhållna journaler

**Bedömning:** För barn och unga bör det finnas sammanhållna journaler med nationell åtkomst.

Under sin uppväxt kommer ett barn i kontakt med flertalet vårdgivare som för journal över barnet. På barnavårdscentraler (BVC) följs barn från födsel till skolålder och det erbjuds hälsoundersökningar och vaccinationer.<sup>133</sup> Under ett barns skolgång tar elevhälsan vid som utöver att följa barnets längd och vikt även erbjuder hälsobesök (avsnitt 4.2.2). Forskning visar att avvikelser från ett barns tillväxtkurva kan vara en viktig signal på att barnet far illa eller har drabbats av sjukdom.<sup>134</sup> BVC-journalerna följer dock inte per automatik med till elevhälsan, utan förutsätter ett samtycke från vårdnadshavarna. Vårdnadshavarna kan välja vilken information som ska skickas vidare.

Ett barn kommer även i kontakt med andra delar av hälso- och sjukvården som till exempel husläkare, tandvård, barnakut, BUP, barnhabilitering. Varje vårdgivare ansvarar för sin patientjournal. Enligt patientdatalagen är sammanhållen journalföring möjligt, vilket innebär att hälso- och sjukvårdspersonal kan ta del av andra vårdgivares patientuppgifter.<sup>135</sup> Det förutsätter dock ett samarbete och överenskommelser mellan vårdgivare. Patienten kan även motsätta sig sammanhållen journalföring eller spärra olika uppgifter. En vårdnadshavare får enligt 6 kap. 2 § fjärde stycket patientdatalagen inte spärra uppgifter i sitt barns journal. Syftet är öka förutsättningarna för att upptäcka barn som far illa. Barnets skyddsintresse går före integritetsskyddet. I takt med ålder och mognad kan barnet dock själv spärra sina uppgifter.<sup>136</sup>

Nationella samordnaren anser att möjligheten till sammanhållen journalföring enligt patientdatalagen är en bra början, men det frivilliga systemet ställer till problem. Genom det fria vårdvalet finns numera många olika vårdgivare, såväl offentliga som privata. Många vårdgivare i landet tillämpar inte sammanhållen journalföring. Det innebär att familjer med barn som lever med våld kan

<sup>133</sup> Se närmare Socialstyrelsen (2014), *Vägledning för barnhälsovården*. Det finns också ett nationellt kvalitetsregister för barnhälsovård i Sverige, se [www.kvalitetsregister.se/hittaregister/registerarkiv/barnhalsovard](http://www.kvalitetsregister.se/hittaregister/registerarkiv/barnhalsovard)

<sup>134</sup> Gelander, L., m.fl. (2002), *Barnets tillväxt speglar både hälsa och sjukdom*, s. 162–164.

<sup>135</sup> 6 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355).

<sup>136</sup> Prop. 2007/08:126, s. 115.

flytta mellan olika kommuner och skolor, neka samtycke till att journaler följer med barnet och därmed undgå upptäckt. Ett exempel där familjen flyttat är det uppmärksammade fallet med tioårige Bobby som avled 2006 i Småland.

För barn och unga bör behovet av skydd och möjligheten till upptäckt och förebyggande åtgärder stå över andra intressen, särskilt vid våld i nära relationer. Det borde därför finnas ett nationellt sammanhållet journalsystem för barn och unga som inte är frivilligt för vårdgivarna och som ger elektronisk och automatiserad tillgång till nödvändig information, till exempel ett barns tillväxtkurva eller tidigare frakturer. Nationella samordnaren anser att det tidigare arbetet med nationella Barnhälsodataprojektet som syftade just till detta eventuellt bör återupptas.<sup>137</sup> Frågan berörs även i slutbetänkandet av Utredningen om rätt information i vård och omsorg, som redovisades i april 2014.<sup>138</sup>

## 4.7 Rättsprocessen – barn som utsatts för våld

### 4.7.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Det finns mycket kunskap om vilka riskfaktorer som är relevanta för barn som är utsatta för våld i nära relationer, men ändå undersöks inte dessa barns situation närmare. Enligt polisens eget åtgärdskort för våld i nära relationer<sup>139</sup> ska det till exempel dokumenteras utförligt om barn har bevittnat våld och målsäganden ska tillfrågas om barn har bevittnat våld vid något tillfälle. Det står däremot inte något om att polisen ska fråga närvarande barn om barnet själv blivit utsatt för brott.

När en polisanmälan har skett ska förhör med barnet som rekommendation ske inom två veckor, men flertalet polismyndigheter har svårt att klara detta. Inte sällan saknas även en hot- och riskbedömning för barnet. Vid våld i nära relationer är det särskilt problematiskt när inte den misstänkte hinner höras samma dag som barnet.

---

<sup>137</sup> Det nationella Barnhälsodataprojektet har bedrivits sedan 2005 med Sveriges Kommuner och Landsting som huvudman. Det sista projektåret 2010 har det administrerats från Center för eHälsa i samverkan. Se närmare Center för eHälsa i samverkan (2011), *Slutrapport, Barnhälsodataprojektet*.

<sup>138</sup> SOU 2014:23.

<sup>139</sup> Rikspolisstyrelsen (2012), *Åtgärdskort brott i nära relationer*.

I de flesta delar av landet finns tillgång till barnahus med särskilt utbildade barnförhållare. Barnahus har på flera sätt förbättrat arbetet, men det finns samtidigt problem. Barnen hämtas i förskola eller skola och körs ibland mycket långa sträckor till ett barnahus för förhör. Det händer att barn inte förstår att det är ett polisförhör, att barn inte får information om att vårdnadshavarna kommer att underrättas efter förhöret eller att barn inte får ärliga svar om vad som kan hända med den misstänkte (ofta föräldern).

Efter förhör är det inte ovanligt att barnet skickas tillbaka till förskola eller skola för att sedan gå hem till sina föräldrar som vanligt, utan att barnet eller familjen alltid får särskilt stöd. Nationella samordnaren har besökt barnahus och socialförvaltningar som har som rutin att socialsekreterare alltid följer med barnet hem till föräldrarna efter barnförhöret med en uppföljning per telefon dagen efter. Hela familjen erbjuds krisstöd och informativa broschyrer finns utarbetade för berörda parter.<sup>140</sup>

På grund av bevisvårigheter är det vanligt att förundersökningen om brott mot barn i nära relationer läggs ned. Även om det finns en särskild företrädare utsedd för barnet är det inte givet att barnet informeras om att polisutredningen är nedlagd eller varför.

För det fall åtal väcks finns en risk att åtalet blir liggande i väntan på rättegång, eftersom brott mot barn inte är prioriterade mål i domstolarna.

#### 4.7.2 Polisens rutiner

**Förslag:** Rikspolisstyrelsen uppdras att ta fram en hot- och riskbedömningsmanual för barn som lever med våld.

Rikspolisstyrelsen ska utveckla en särskild modell för barnkonsekvensanalyser inom polisens verksamhet.

Polisen har stora möjligheter att upptäcka barn som lever med våld. I 3 § polislagen finns också krav på polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten samt en erinran om skyldigheten att orosanmäla. I polisens handbok för brott i nära relationer uppmärksammas utredning av brott mot barn i ett

<sup>140</sup> Rutinen beskrivs av barnahuset Huddinge Botkyrka i Stockholm. Även barnahuset i Västerås och Uppsala har liknande rutiner.

särskilt kapitel. Med hänvisning till FN:s barnkonvention ska beslut som berör barn enligt handboken alltid föregås av en analys av vilka konsekvenser beslutet får för barnet.<sup>141</sup>

Nationella samordnarens erfarenheter är dessvärre att det ofta saknas ett barnperspektiv eller att barnen förbises. Det gäller framför allt barn som själva är utsatta för våld. Vid våld i nära relationer ska polisen ha ett tydligt barnperspektiv och som rutin fråga barn om det själv är utsatt, inte endast om barnet har bevittnat våld. En första åtgärd är att se över polisens åtgärdskort för brott i nära relationer<sup>142</sup> samt Rikspolisstyrelsens handbok. I *avsnitt 6.2* behandlas behovet av att utveckla polisens arbete mot upprepat våld ytterligare.

Det krävs varken medgivande av vårdnadshavarna eller särskild barnförhörskompetens för att ställa frågor till ett barn i syfte att utröna om det blivit utsatt för våld. En orosanmälan till socialnämnden är inte tillräckligt. Polisen bör även, vilket framgår av handboken, kontrollera hur många barn det finns i familjen och då till exempel inte utgå från att hbtq-personer är barnlösa.<sup>143</sup> Det är även av vikt att utröna om vårdnaden är gemensam eller inte.<sup>144</sup>

Polisen ska även göra en särskild hot- och riskbedömning för varje barn som blir utsatt för våld i nära relationer.<sup>145</sup> För närvarande saknas en särskild bedömningsmanual för barn.<sup>146</sup> Rikspolisstyrelsen uppdras att ta fram en sådan manual. Tills dess bör polisen så långt möjligt använda sig av SARA-bedömningar och liknande. Det bör finnas tillräcklig kunskap om hot- och riskbedömningar för barn i polisens brottsofferverksamhet.

För att förverkliga innehållet i FN:s barnkonvention och stärka barnets rättigheter finns sedan 1999 en nationell strategi.<sup>147</sup> Vid alla statliga beslut som rör barn ska barnkonsekvensanalyser genom-

---

<sup>141</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*, s. 72.

<sup>142</sup> I Texas och Kalifornien, USA, finns exempel på åtgärdskort och checklistor för poliser vid ingripanden vid våld i nära relationer där barn uppmärksammas och inkluderas tydligt.

<sup>143</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*, s. 21.

<sup>144</sup> Jfr Stiftelsen Tryggare Sveriges tio krav för att förbättra polisens arbete med brott i nära relationer där vikten av barnperspektiv betonas, [www.mynewsdesk.com/se/stiftelsen-tryggare-sverige/pressreleases/tio-krav-foer-att-foerbaettra-polisens-arbete-med-brott-i-naera-relation-893440](http://www.mynewsdesk.com/se/stiftelsen-tryggare-sverige/pressreleases/tio-krav-foer-att-foerbaettra-polisens-arbete-med-brott-i-naera-relation-893440)

<sup>145</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*, s. 58.

<sup>146</sup> Socialstyrelsen har gett ett forskningsuppdrag som leds av Anders Broberg, professor i psykologi vid Göteborgs universitet, att utveckla risk- och skyddsbedömningar för våldsutsatta barn inom socialtjänsten. Se närmare [www.kau.se/om-universitetet/aktuellt/nyheter/eki/10979](http://www.kau.se/om-universitetet/aktuellt/nyheter/eki/10979)

<sup>147</sup> Prop. 1997/98:182 och prop. 2009/10:232.

föras. Många som arbetar med utsatta barn inom polisen är medvetna om att barnkonsekvensanalyser ska göras, men det finns inte någon anvisning eller enhetlighet i hur sådana analyser ska utformas eller vad de ska resultera i.<sup>148</sup> I en inspektionsrapport konstaterades att det av fem granskade polismyndigheter endast var polismyndigheten i Skåne som hade en handbok eller styrdokument för barnkonsekvensanalyser.<sup>149</sup> Enligt nationella samordnaren ska därför Rikspolisstyrelsen uppdras att utveckla en särskild modell för barnkonsekvensanalyser som ska gälla för all verksamhet inom polisen.<sup>150</sup> Svenska kyrkan är ett gott exempel där det tagits fram en handbok och webbutbildning för barnkonsekvensanalyser.<sup>151</sup>

#### 4.7.3 Barnförhör bör genomföras skyndsamt

**Bedömning:** Förhör med barn som blivit utsatta för brott i nära relationer bör planeras och genomföras skyndsamt.

*Ett barnförhör ska som regel genomföras inom två veckor och tillsammans med åklagaren*

För att undvika att barnet påverkas av andra eller glömmes bort bör polisförhöret med barnet hållas så snart som möjligt. Ett ytterligare argument som framförts för snabbt förhör är att barnet ska kunna påbörja eventuell terapeutisk behandling. Förhör med barn bör därför enligt Åklagarmyndighetens och Rikspolisstyrelsens gemensamma rekommendation hållas inom två veckor från beslutet om att inleda förundersökning. Undantagsvis kan barnförhöret hållas senare om det föreligger särskilda skäl.<sup>152</sup> Åklagaren som är förundersökningsledare bör alltid vara med vid förhöret genom medhörning eller annan uppkoppling. Det bör finnas särskilda skäl för åklagarens eventuella frånvaro.<sup>153</sup>

<sup>148</sup> Rikspolisstyrelsen (2013), *Förstudierapport Brotts mot barn*.

<sup>149</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Polismyndigheternas handläggning av ärenden om våld mot barn*.

<sup>150</sup> Rikspolisstyrelsen har föreslagit motsvarande att handledning för polisens skyldigheter att göra barnkonsekvensanalyser ska utarbetas, se Rikspolisstyrelsen (2013), *Förstudierapport Brotts mot barn*, s. 42 f.

<sup>151</sup> Svenska kyrkan (2013), *Handbok för barnkonsekvensanalyser i Svenska kyrkan*.

<sup>152</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*, s. 77 och Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok*, s. 23.

<sup>153</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok*, s. 23.

*Variierande resultat*

Nationella samordnarens samlade bild är att huvudregeln om barnförhör inom två veckor och kravet på åklagarens närvaro inte alltid uppfylls. Bilden stöds bland annat av Barnombudsmannen (BO) som i en studie visar att 41 procent av landets åklagarkammare ibland håller tidsfristen och 59 procent alltid eller nästan alltid. För åklagarens närvaro vid barnförhör uppger 78 procent att de närvarar vid åtminstone ett av förhören eller nästan alltid.<sup>154</sup> En utvärdering av barnhusen visar att nära hälften av dem har brister gällande främst åklagarens delaktighet vid barnförhör genom medhörning.<sup>155</sup>

Åklagarmyndighetens egna undersökningar ger liknande resultat<sup>156</sup> och en ny handbok har därför tagits fram.<sup>157</sup>

BO har anfört att det bör införas en lagstadgad tidsgräns för hur lång tid det får gå mellan polisanmälan och första barnförhöret vid misstanke om brott mot barn.<sup>158</sup>

*Skäl mot en lagstadgad tidsfrist för första barnförhöret*

En grundläggande förutsättning för en snabb och effektiv rättsprocess är att barnförhör hålls snarast. För barn som brottsoffer är rätten att komma till tals en av de viktigaste rättigheterna enligt FN:s barnkonvention, vilket i rättsprocessen sker genom förhöret.

En utredning anser att det finns skäl att vara försiktig med att dels införa nya skyndsamhetsregler, dels att lagstifta om hur lång tid olika utredningsåtgärder får ta eftersom varje utredning är unik. En tidsfrist innebär även att resurser ska tas i anspråk för fristbevakning.<sup>159</sup>

Nationella samordnaren delar denna bedömning och menar att ytterligare skäl talar mot en lagstadgad tidsfrist. Förhör med barn

<sup>154</sup> Barnombudsmannen (2012), *Tid för rättvisa. En enkätstudie av åklagarkamrarnas handläggning av ärenden där barn misstänks vara utsatta för vålds- eller sexualbrott i nära relationer*, s. 11 ff.

<sup>155</sup> Landberg, Å. och Svedin, C. G., (2013), *Inuti ett barnhus. En kvalitetsgranskning av 23 svenska verksamheter*, s. 44 f.

<sup>156</sup> Åklagarmyndigheten (2010), *Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn*, s. 39 f.

<sup>157</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp av barn. Handbok*.

<sup>158</sup> Barnombudsmannen (2012), *Tid för rättvisa.*, s. 15.

<sup>159</sup> Ds 2013:30, s. 278 ff.

måste planeras särskilt. Innan barnet förhörs måste omständigheterna som legat till grund för anmälan klarläggas. Förhör bör därför inledningsvis hållas med vittnen som först fått del av barnets uppgifter. Vidare behövs information om barnets utvecklingsnivå, språkanvändning, levnadsförhållanden och familjerelationer från till exempel förskola, skola och socialtjänst.<sup>160</sup> En särskild företrädare för barnet alternativt ett målsägandebiträde ska utses.

Därtill ska barnet hämtas till förhör vid en lämplig tidpunkt och plats utan att vara påverkad av sina föräldrar eller annan närstående. Vid längre sammanhängande skolledigheter överstigande två veckor som sommarlov och jullov vistas barnet huvudsakligen i hemmet. Eftersom polisen är skyldig att förklara för en vårdnadshavare varför barnet ska följa med på förhör, är det större risk för att barnet vid hämtningssituationen konfronteras eller påverkas negativt av sina närstående. Det i sin tur kan medföra att barnet inte berättar fritt vid förhöret. Under sommarlovet förekommer även att barn är bortresta längre än två veckor, vilket i sig försvårar en lagstiftad tidsgräns för första barnförhör.

Ett barnförhör bör även planeras med ett tidsutrymme för misstankeförhör samma dag om den misstänkte är en närstående som bor tillsammans med barnet (avsnitt 4.7.4).

I *avsnitt 3.1* lämnar nationella samordnaren förslag på hur det operativa samarbetet mellan myndigheter ska förstärkas i syfte att effektivisera och samordna insatserna för de våldsutsatta.

Vid misstanke om brott av närstående kan och ska inte socialtjänsten vänta i två veckor på barnförhör innan hjälp och stöd sätts in. Principen om barnets bästa gäller alltid. Barnets behov av skydd kommer först. En snabb och noggrann planering av ett barnförhör är därför särskilt viktigt vid brott i nära relationer.

Nationella samordnaren menar att den för polis och åklagare rekommenderade tidsgränsen om två veckor är rimlig och kan uppfyllas i de flesta förundersökningar vid brott mot barn. Det är viktigt att ge utrymme åt professionerna att i varje enskilt fall bedöma hur bästa möjliga resultat ska uppnås. En lagstadgad tidsfrist riskerar att leda till en målförskjutning<sup>161</sup> i åklagarnas arbete och påverka det samlade resultatet negativt.

<sup>160</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*, s. 82 f. och Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok*, s. 22 f.

<sup>161</sup> Se till exempel Verket för förvaltningsutveckling (2007), *Styrning för ökad effektivitet*.



#### 4.7.4 Misstankeförhör bör samordnas med barnförhör

**Bedömning:** Vid brott mot barn bör förhör med skäligen misstänkt alltid hållas. Förhör med skäligen misstänkt som är närstående och bor tillsammans med barnet bör hållas samma dag som barnförhöret om det inte finns särskilda skäl.

#### Förhör med misstänkt hålls inte alltid

Enligt undersökningar av Barnombudsmannen (BO)<sup>162</sup> och Åklagarmyndigheten<sup>163</sup> hålls inte alltid förhör med den misstänkte vid brott i nära relationer trots att så ska ske.<sup>164</sup> Det kan tyckas som ett slöseri med resurser att höra en misstänkt i ett ärende där åklagaren gör bedömningen efter målsägandeförhör att förutsättningarna för ett åtal är svåra att uppnå. Vid denna bedömning ska dock övervägas möjligheten att den misstänkte i förhöret erkänner hela eller delar av brottsligheten. Den misstänkte kan även lämna andra uppgifter som för utredningen vidare på annat sätt. Underlåtenheten leder till flera negativa aspekter. Målsäganden, som är särskilt utsatt när den misstänkte är en närstående, kan få uppfattningen att polis och åklagare inte tror på dennes uppgifter och att inget händer vid en polisanmälan. Förtroendet för rättsväsendet och rättsprocessen försämras. Den misstänkte kan på motsvarande sätt få uppfattningen att samhället inte ser så allvarligt på våld i nära relationer och att han eller hon kan fortsätta med sina brottsliga gärningar straffritt.

Med hänsyn till att våld i nära relationer inte särskilt har undantagits i de generella bestämmelserna om förundersökning, försvåras möjligheterna att införa uttryckligt lagkrav på att förhör med misstänkt i dessa fall alltid ska ske. Frågan är om misstankeförhör vid brott mot barn i vart fall bör särregleras. För förhör med barn finns redan särskild reglering om hur förhöret ska planeras och verkställas och att förhørsledaren bör vara särskilt kom-

<sup>162</sup> Barnombudsmannen (2012), *Tid för rättvisa*, s. 21.

<sup>163</sup> Åklagarmyndigheten (2010), *Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid våldsbrott och sexualbrott i nära relation och mot barn*, s. 48.

<sup>164</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*, s. 44, Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok*, s. 39 och Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av fridskränkingsbrotten. Handbok*, s. 26.

petent,<sup>165</sup> vilket är ett resultat av att barnets bästa alltid ska sättas i centrum. BO har föreslagit att regeringen bör initiera en utredning angående möjligheten att lagstifta om att alltid höra den som är skäligen misstänkt i brott mot barn innan förundersökningen läggs ned.<sup>166</sup> Nationella samordnaren välkomnar en sådan närmare granskning, eftersom skälen för att höra en skäligen misstänkt är särskilt starka vad gäller brott mot barn.

### Barnförhör och misstankeförhör samma dag

Det finns vid brott mot barn ingen tidsfrist för förhör med misstänkt som inte är frihetsberövad, annat än att den totala utredningsfristen inte får överstiga tre månader. I handböckerna för polis och åklagare finns, till skillnad från första barnförhöret, inte några rekommendationer för när misstänkt ska höras endast att så ska ske. De gemensamma nationella riktlinjerna för barnahus berör inte heller frågan om tidpunkten för förhör med misstänkt.<sup>167</sup>

Vid brott mot barn föreligger ofta risk för fortsatt brottslighet (recedivfara) och risk för att den misstänkte genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara). Detta är skäl för att frihetsberöva en person som på sannolika skäl är misstänkt för brott med minst ett års fängelse i straffskalan.<sup>168</sup> Om en misstänkt bor tillsammans med ett brottsutsatt barn finns således starka skäl att regelmässigt överväga användning av tvångsmedel.<sup>169</sup> Utöver anhållande och häktning är hämtning till förhör ett viktigt verktyg, särskilt om anmälan inte sker i nära anslutning till brottet, vilket ofta är fallet vid brott mot barn. Även om den misstänkte redan underrättats av socialnämnden om att det finns brottsmisstankar och att en polisanmälan kommer att göras, så bör åklagaren enligt handboken regelmässigt överväga att hämta misstänkt till förhör efter att barnförhör hållits.<sup>170</sup>

<sup>165</sup> 17 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

<sup>166</sup> Barnombudsmannen (2012), *Tid för rättvisa*, s. 6.

<sup>167</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus*.

<sup>168</sup> 24 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740).

<sup>169</sup> Att den misstänkte frihetsberövas genom anhållande är en av fyra framgångsfaktorer för högre lagföringsandel, se Åklagarmyndigheten (2012), *Metodutveckling av arbetet med vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn*, s. 6.

<sup>170</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok*, s. 34.

De flesta av barnhusen och familjevårdsenheterna inom polisen försöker hålla förhör med misstänkt samma dag som barnförhöret. Flera lyckas med detta genom väl fungerande planering och rutiner, men resultaten varierar. Samordning av förhören försvåras av att barnförhöret sker på barnhuset och förhör med misstänkt mestadels i polisens lokaler. När inte samma förhørsledare genomför båda förhören leder tid för inläsning av tidigare förhör och ärendet i övrigt till fördröjning. Åklagarens närvaro är mycket viktig för att förhör med misstänkt ska kunna hållas samma dag som förhör med barnet. I annat fall måste förhørsledaren återkoppla till åklagaren och sammanfatta förhöret med barnet för att därefter få direktiv.

Om ett barn som utsatts för brott av en närstående förhörs av polisen och den misstänkte inte hinner höras i nära anslutning till detta, skickas barnet hem till förövaren. Den misstänkte ges då en möjlighet att fråga ut barnet vad denne berättat och anpassa sina uppgifter till kommande polisförhör, vilket försvårar polisutredningen och lagföringen. Barnet beläggs med skuld och skam över att hörts av polisen samt riskerar repressalier. Följden blir att barnet många gånger inte vill prata med polisen igen. Därigenom minskar möjligheten att få tillräcklig bevisning för åtal och rättssäkerheten blir lidande. Den låga andelen fällande domar vid brott mot barn i nära relationer kan till viss del förklaras av dessa brister.

Nationella samordnaren anser att förhör med misstänkt som är närstående och bor tillsammans med barnet bör hållas samma dag som barnförhöret om det inte finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan vara att det behövs flera förhör med barnet och att det inte framkom tillräckliga uppgifter i första barnförhöret som når upp till skäligen misstanke eller som underlag för ett givande misstankeförhör. Det kan även vara svårt att alltid få tag på den misstänkte samma dag. Vid delad vårdnad eller där den misstänkt endast har umgängesrätt och inte bor stadigvarande med barnet, kan det undantagsvis finnas särskilda skäl att inte höra den misstänkte samma dag under förutsättning att barnet inte skickas hem till den misstänkte efter förhöret.

Det är förenat med svårigheter att föreslå lagstiftning om att barnförhör och förhör med misstänkt som är närstående ska hållas samma dag, eftersom en sådan specifik och snäv bestämmelse för en viss typ av ärenden inte passar in i rättegångsbalkens nuvarande uppbyggnad. Det finns även skäl till försiktighet att införa uttryckliga tidsfrister för utredningsåtgärder. Enligt nationella sam-

ordnaren får denna fråga i nuläget lösas genom gemensamma handläggningsrutiner och överenskommelser mellan myndigheter (avsnitt 3.1).

#### 4.7.5 Sammanhållen tidsfrist för hela rättsprocessen

**Bedömning:** Vid brott mot barn i nära relationer bör en sammanhållen tidsfrist för hela rättsprocessen införas. Nationella samordnaren instämmer i förslaget som lämnas i Ds 2013:30 att polis och åklagare ska ha en tidsfrist på tio veckor för att avsluta förundersökningen och fatta beslut om åtal från den tidpunkt då någon bedöms vara skäligen misstänkt för brott mot barn. Huvudförhandling i tingsrätt ska hållas inom fyra veckor från åtals väckande och i hovrätt åtta veckor från utgången av tiden för anslutningsöverklagandet.

#### Olika tidsfrister vid misstanke om brott

Vid utredningar om brott är tiden en viktig faktor. Ju tidigare förhör hålls och andra bevis säkras, desto högre kvalitet och högre andel lagföringar. Rättssäkerheten gynnas även av en skyndsam förundersökning. Parterna och vittnen har också ett intresse av att rättsprocessen slutförs så snart som möjligt. I lagen finns därför ett generellt krav i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken på att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Fördelarna med en snabb och effektiv förundersökning ska sättas mot behovet av rättssäkerhet. Svårighetsgraden på ett brott varierar och kan påverka hur mycket utredningsinsatser som krävs.

Det finns tre olika fall som utöver det allmänna skyndsamhetskravet reglerar en särskilt utsatt tidsfrist för förundersökningar. Den första situationen är när en misstänkt är frihetsberövad genom häktning.<sup>171</sup> De båda andra fallen avser ungdomar under 18 år som dels begår brott, dels blir utsatta för brott. Det är särskilt angeläget av pedagogiska skäl att en förundersökning som

<sup>171</sup> I samband med häktningsbeslutet ska domstolen bestämma inom vilken tid åklagaren ska väcka åtal (24 kap. 18 § rättegångsbalken). Efter att åtal har väckts har domstolen två veckor på sig att sätta ut målet till huvudförhandling (45 kap. 14 § rättegångsbalken).

främst avser unga ska bedrivas snabbt. Den omständigheten att barn har en annan tidsuppfattning och glömmer fortare än vuxna har också betydelse. Tidsfristerna och förutsättningarna skiljer sig åt.<sup>172</sup>

Vid brott mot barn ska förundersökningen enligt 2 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) bedrivas särskilt skyndsamt om brottet riktats mot barnets liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Förundersökningen ska vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och senast inom tre månader efter den tidpunkt då en person är skäligen misstänkt (den s.k. fuk-fristen). För barnärenden finns det däremot inte något lagstadgat skyndsamhetskrav för handläggningen i domstol eller tidsfrist för huvudförhandling, vilket är en brist.

### Utredningen om tidsfrister

En utredning om tidsfrister för ärenden med unga misstänkta och målsägande redovisades sommaren 2013.<sup>173</sup> I utredningen föreslås samordnade regler om särskilda skyndsamhetskrav och tidsfrister i förundersökningen samt införande av ett särskilt skyndsamhetskrav och tidsfrister i vissa mål i domstol med unga målsägande.<sup>174</sup>

Tidsfristen för förundersökningen och beslut i åtalsfrågan föreslås vara tio veckor från den tidpunkt då någon bedömts vara skäligen misstänkt för brottet. Förslaget innebär en kortare frist än vad som gäller i dag för ärenden där målsäganden är ett barn. För ärenden med unga misstänkta är föreslagen tidsfrist längre, men fristen börjar samtidigt löpa i ett tidigare skede.<sup>175</sup>

När ett barn har blivit utsatt för ett brott för vilket fängelse är föreskrivet och det är fråga om brott som riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid ska ett särskilt skyndsamhetskrav gälla för domstolens handläggning. Enligt förslaget ska huvudförhandling i tingsrätten hållas inom fyra veckor från åtals väckande och i hov-

---

<sup>172</sup> En förundersökning mot den som inte fyllt 18 år ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Beslut i åtalsfrågan ska fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från delgivning av brottmisstanken (4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Domstolen ska som huvudregel sätta ut målet till rättegång inom två veckor från åtalet (29 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

<sup>173</sup> Ds 2013:30.

<sup>174</sup> Ds 2013:30, s. 21. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Utredningen är under beredning i Justitiedepartementet.

<sup>175</sup> Ds 2013:30, s. 24.

rätt åtta veckor från utgången av tiden för anslutningsöverklagandet. En ny kategori förtursmål införs således i domstolarna om förslagen leder till lagstiftning.<sup>176</sup>

### Barn som målsägande

Brott i nära relationer är generellt svåra att utreda. Om ett barn har blivit utsatt för brott av en närstående finns ytterligare omständigheter som försvårar polisutredningen. Ett barn har inte samma möjlighet som en vuxen att berätta om ett brott och kan ha svårt att förstå att en gärning är ett brott, särskilt om handlingen utförs av en närstående. Barn känner ofta en lojalitet om förövaren är en närstående eller tidigare närstående. Det finns en rädsla hos barn för att inte bli trodd och många oroar sig över konsekvenserna om de berättar sanningen och vad som kommer att hända. Oron kan gälla om barnet ska få bo kvar hemma, om mamma eller pappa hamnar i fängelse eller rädsla för att barnet kommer att straffas av förövaren. Risken för att en närstående påverkar barnet att ta tillbaka eller ändra sina uppgifter måste beaktas särskilt. Barn är beroende av vuxna på alla sätt.

Ett barns tidsuppfattning skiljer sig åt från en vuxens. Forskning visar att barn tenderar att glömma fortare än vuxna och deras berättelse kan lättare påverkas av samtal med andra.<sup>177</sup> En väntan på en utdragen polisutredning upplevs ofta som mycket lång för ett barn. Barnombudsmannen har träffat barn och ungdomar som beskriver utdragna rättsprocesser och svårigheterna att gå vidare i livet innan ett ärende är slutligt avgjort.<sup>178</sup> Det innebär även stora påfrestningar för barnet och dennes familj att leva i ovisshet. En lång handläggning kan försvåra barnets möjligheter till rehabilitering och familjens möjligheter att fungera på ett bättre sätt. Både från ett brottsoffer- och rättssäkerhetsperspektiv är det därför viktigt med en särskilt skyndsam handläggning vid brott mot barn i nära relationer.

Krav på skyndsam handläggning följer även av riktlinjer utfärdade av FN:s ekonomiska och sociala råd. Enligt riktlinjerna om handläggningen av brottmål med unga offer och vittnen ska

<sup>176</sup> Ds 2013:30, s. 25 ff.

<sup>177</sup> Cederborg, A-C. (2000), *Barnintervjuer. Vägledning vid utredningsarbete*.

<sup>178</sup> Barnombudsmannen (2012), *Signaler*, s. 74.

rättegång hållas så snart som möjligt om det är till barnets bästa, utredningen bör påskyndas och det bör finnas rutiner och regler som ställer krav på skyndsamhet för utredningar.<sup>179</sup>

För att effektivisera handläggningen av brott mot barn och uppfylla lagstiftarens krav på särskild skyndsamhet har Åklagarmyndigheten utvecklat en handbok för handläggning rörande övergrepp mot barn.<sup>180</sup> Det finns särskilda barnåklagare inom landets åklagarkammare. Inom polisen finns på motsvarande sätt särskilt utbildade barnutredare för att hålla barnförhör och utreda brotten.<sup>181</sup> Brott mot barn uppmärksammas i ett särskilt kapitel i Rikspolisstyrelsens handbok för brott i nära relationer.<sup>182</sup> De barnahus som finns runt om i Sverige har också tillkommit för att främja samverkan och korta ner handläggningstiden för brott mot barn.

Undersökningar visar att handläggningstiderna från skäligen misstanke till beslut i åtalsfrågan för alla brott mot barn har minskat under senare år. Nationellt uppfylls tremånadersfristen i en majoritet av ärendena, även om handläggningstiderna kraftigt skiljer sig åt över landet.<sup>183</sup>

Nationella samordnaren är av uppfattningen att det finns behov av en uttrycklig tidsfrist för brott mot barn. Det är viktigt att samhället reagerar när ett barn berättar om våld och övergrepp, särskilt våld i nära relationer där risken för upprepad brottslighet är överhängande. Gällande reglering är bristfällig eftersom inte domstolsprocessen inkluderas i tremånadersfristen. En tidsgräns måste gälla polis, åklagare och domstol under hela rättsprocessen för att vara verkkningsfull. Ett väckt åtal om brott mot barn i nära relationer ska inte riskera att bli liggande på kö i domstol. Även hovrättsprocessen ska omfattas av en tidsfrist.

Det nya förslaget om gemensam tidsfrist för alla typer av ungdomsmål innebär en tidsgräns om högst 14 veckor från skäligen misstanke till huvudförhandling i tingsrätten vid brott mot barn.<sup>184</sup> Den sammanlagda tiden är visserligen överstigande tre månader,

<sup>179</sup> FN:s ekonomiska och sociala råd. Resolution 2005/20, bilaga. Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, artikel XI, punkt 30 c.

<sup>180</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok*.

<sup>181</sup> Se 18 § förundersökningskungörelsen–förhör med någon under 18 år bör hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften.

<sup>182</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok*.

<sup>183</sup> Ds 2013:30, s. 163.

<sup>184</sup> Ds 2013:30, s. 21 ff.

men utredningstiden för polis och åklagare har sänkts och tid för domstol, både tingsrätt och hovrätt, att sätta ut målet till rättegång har tillkommit. Förslaget är ett försök att anpassa tidsfristerna till dagens handläggningstider och de som kan förväntas i framtiden efter att rimliga effektiviseringsåtgärder vidtagits.

Nationella samordnaren anser att föreslagen tidsgräns är ett steg i rätt riktning, även om 14 veckor är en lång tid för ett barn. Utifrån principen om barnets bästa, bör utgångspunkten vara att brott mot barn ska utredas så skyndsamt som möjligt. Genom en effektivare samverkan mellan berörda myndigheter borde lagföring i många fall kunna ske mer skyndsamt än 14 veckor.<sup>185</sup> En uttrycklig tidsfrist leder till flera gynnsamma effekter. Det blir klart för ett brottsutsatt barn hur lång tid utredningen kan ta. Lagstiftarens målsättning om handläggningstid blir tydlig och det finns bättre möjligheter till uppföljning. Det ställs krav på samverkan, metodutveckling, rutiner, kompetens och en samlad syn på resursanvändning.<sup>186</sup>

#### 4.7.6 Särskilda företrädaren ska förklara utfallet för barnet

**Förslag:** Den särskilda företrädaren för barn ska inom sitt uppdrag genom personlig kontakt informera och förklara för barnet om åklagaren beslutar att förundersökningen ska läggas ned eller att åtal inte väcks. Även små barn som har hörts av polisen ska ha rätt till personlig kontakt. Ett tillägg ska göras i 3 § tredje stycket lagen om särskild företrädare för barn.

#### Gällande rätt

Särskild företrädare regleras i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn. En särskild företrädare för barn ska förordnas om en vårdnadshavare kan misstänkas för brott som kan leda till fängelse mot någon under 18 år eller det kan befaras att en

<sup>185</sup> Ett gott exempel är samarbetet i Kronobergs län 2001 där det fanns en överenskommelse vid brott i nära relationer mellan polis, åklagare, frivård och tingsrätt. Den totala handläggningstiden från anmälan till rättegång skulle inte överstiga fem veckor. En utvärdering av samarbetet visade att genomströmningstiderna minskade, se Severinsson, C. (2003), *Snabb lagföring av närståendebrott – en Kronobergsstudie*.

<sup>186</sup> SOU 2000:42, s. 85 f.



vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt.<sup>187</sup>

Enligt 3 § ska en särskild företrädare, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. Företrädaren får inte väcka åtal och inte heller väcka skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts. Den särskilde företrädaren har rätt att närvara vid förhör med barnet och kan få ställa frågor.<sup>188</sup>

De befogenheter som den särskilda företrädaren övertar från vårdnadshavarna är begränsade till rättsliga frågor. Barnets bästa ska alltid sättas främst. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Den särskilda företrädaren ska efterse att barnets rättigheter garanteras och att dess integritet respekteras. En viktig uppgift är att vara ett stöd för barnet och skapa en bra atmosfär vid genomförande av polisförhör, läkarundersökning med mera. Det kan vara en svår uppgift för den särskilda företrädaren att skapa en förtroendefull kontakt med barnet. Möten och samråd med barnet är av stor vikt. Den särskilda företrädaren bör ha ett nära samarbete med åklagaren som är förundersökningsledare.<sup>189</sup>

### Behov av förändring

Vid misstankar om brott mot barn i nära relationer finns det ofta bevisvärigheter. Det är förhållandevis få förundersökningar vid brott mot barn som leder till åtal och än färre fällande domar. Om brott inte kan styrkas fattar förundersökningsledaren beslut att lägga ned förundersökningen eller att åtal inte väcks. Beslutet skickas till parterna och domstolen som har förordnat den särskilda företrädaren informeras. Vanligtvis skickas inte åklagarens beslut direkt till barnet om det är under 15 år. Det är i dag oklart vem som har i uppdrag att informera barnet om att förundersökningen är nedlagd och förklara varför.

Den särskilda företrädaren ska ta till vara barnets rätt under förundersökningen. I lagen finns ingen närmare reglering av vad

---

<sup>187</sup> Om barnet är utsatt för ett brott och den misstänkte inte är vårdnadshavare eller närstående till vårdnadshavare, blir lagen (1988:609) om målsägandebiträde i stället aktuell. Läs närmare om målsägandebiträdets uppgifter i prop. 1987/88:107, s. 23 f.

<sup>188</sup> 3 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn med hänvisning till 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken.

<sup>189</sup> Prop. 1998/99:133, s. 29 ff.

detta innebär för skyldigheter. Inte heller i förarbetena berörs situationen att förundersökningen läggs ner. Det kan tyckas självklart att det i uppdraget ligger en skyldighet att informera barnet eftersom beslutet rör förundersökningen, men utifrån de erfarenheter som nationella samordnaren har samlat in agerar de särskilda företrädarna olika. En del anser att det ligger i uppdraget att informera barnet om att förundersökningen är nedlagd. Sättet som barnet informeras på skiljer sig dock åt; per telefon, skriftligen, vid ett möte med barnet eller genom vårdnadshavaren. Andra särskilda företrädare hänvisar till att det är åklagaren som har fattat beslutet och skickar direkt in kostnadsräkningen till rätten utan att närmare kontakta barnet. Domstolen kan också begära att skyndsamt få in kostnadsräkningen eftersom det finns intresse att skriva av målet så snabbt som möjligt. Det har även framförts argument som att den särskilda företrädaren inte längre har kontakt med barnet efter det att förundersökningen har lagts ned. I vissa fall informerar åklagaren själv om beslutet eller delegerar till barnförhållningsledaren.

I värsta fall är det ingen som pratar med barnet om vad som händer och till exempel förklarar varför det inte blir någon rättegång. Barnet kan ha hämtats i förskola eller skola för att delta i förhör vid barnahus och genomgått läkarundersökning utan att i ett senare skede få någon information om vad som hänt därefter. Samtidigt bor barnet inte sällan kvar med den som varit misstänkt för brottet. I en sådan situation kan barnet få uppfattningen att ingen har trott på dess berättelse. Det kan även få konsekvenser för barnets vilja att i framtiden berätta om nya eventuella brott.

## Förslag

Utifrån principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals är det inte tillräckligt att endast skicka ett beslut som kan vara svårbegripligt även för en vuxen, om att förundersökningen är nedlagd eller att åtal inte väcks. Barnet har som målsäganden haft en central roll i utredningen och har därför en rätt att förstå vad som ligger till grund för beslutet. Hänsyn måste tas till att det på grund av ålder och mognad är stor skillnad på ett barns möjligheter att ta till sig information. Informationen måste vara åldersanpassad.

Den särskilda företrädarens uppgifter överensstämmer i många avseenden med målsägandebiträdets uppgifter,<sup>190</sup> men även i förarbetena till lagen om målsägandebiträde ligger fokus på målsägandebiträdets uppgifter under förundersökningsskedet och vid huvudförhandlingen, inte på vad som innefattas i uppdraget när förundersökningen läggs ned.<sup>191</sup> Att frågan är oreglerad i lag och inte behandlas i förarbetena, har lett till olika tolkningar. För att säkra barnets rätt till information och få en enhetlig rättstillämpning föreslår nationella samordnaren att denna skyldighet särskilt ska regleras i lagen om särskild företrädare för barn. Denna skyldighet kan lämpligen införas i 3 § som handlar om den särskilda företrädarens uppgifter.

Det är av yttersta vikt att barnet förstår beslutet. Information om beslutet kan lämnas på olika sätt. Personligt möte är att föredra, särskilt för yngre barn. För större barn och tonåringar kan även telefonsamtal, e-post, sms eller liknande anses tillräckligt om den unge så önskar. Det väsentliga är att barnets behov, förmåga och förutsättningar att ta till sig information utifrån ålder och mognad sätts i främsta rummet. Barnet ska ges möjlighet att själv ställa frågor om beslutet.

Det finns flera alternativ till vem som ska vara skyldig att informera barnet genom personlig kontakt: åklagaren som fattar beslutet, barnförhållningsledaren eller den särskilda företrädaren. Barnets vårdnadshavare bör inte komma i fråga.

Enligt åklagarnas handbok bör åklagaren eftersträva att muntligen underrätta barnet, med undantag för de minsta barnen, och barnets vårdnadshavare om skälen för beslutet. Det är lämpligt om underrättelsen sker tillsammans med den särskilde företrädaren eller målsägandebiträdet samt förhållningsledaren. Åklagaren kan även efter överenskommelse delegera denna uppgift till förhållningsledaren.<sup>192</sup> Det är visserligen åklagaren som fattar beslutet och kan förklara den juridiska bedömningen, men åklagaren har endast deltagit vid medhörning under barnförhöret och har inte etablerat någon egen relation till barnet. För barnet är åklagaren en främmande person. Åklagaren har även begränsade möjligheter att delta vid personliga möten för att förklara sina beslut.

---

<sup>190</sup> Prop. 1998/99:133, s. 44.

<sup>191</sup> Prop. 1987/88:107, s. 23.

<sup>192</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handbok. Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn*, s. 42.

En barnförhørsledare är den som har hållit i polisförhöret med barnet. Inte sällan har det varit flera förhör med barnet. Barnförhørsledaren har således skapat en kontakt med barnet, men ska vara objektiv under förundersökningen. Det är den särskilda företrädaren som har till uppgift att bevaka barnets rättigheter. Det är även den särskilda företrädaren som följer med vid hämtningar av barnet och som deltar vid polisförhör och undersökningar och som träffar barnet vid flest tillfällen. I uppdraget som särskild företrädare ingår att vara ett stöd för barnet och skapa en förtroendefull kontakt. Vidare är det den särskilda företrädaren som kan begära överprövning av åklagarens beslut.

Skyldigheten att informera barnet om ett beslut att lägga ned förundersökningen eller att inte väcka åtal bör således falla på den särskilda företrädaren som ska vara särskilt lämpad för uppdraget. Vid oklarheter om varför en förundersökning har lagts ned kan samråd ske med åklagaren eller barnförhørsledaren. Åklagare bör även vid behov skriva utförligare beslutsmotiveringar.

Den särskilda företrädaren ska i samråd med barnet och utifrån barnets bästa besluta om hur informationen ska lämnas. Att enbart skicka ett brev med information till barnet är inte tillräckligt. Ett personligt möte är bäst. Lämplig plats för ett personligt möte med barnet kan vara den särskilda företrädarens kontor, barnhuset eller barnets förskola eller skola. Även små barn som har hörts av polis har rätt att bli kontaktade personligen av den särskilda företrädaren. Från skyldigheten att informera barnet undantas endast barn som inte har varit på polisförhör, till exempel på grund av att förhör inte varit möjligt med hänsyn till barnets låga ålder eller bristande språkutveckling.

Det skulle kunna diskuteras om motsvarande ändring borde införas i lagen om målsägandebiträde när barn som är utsatta för brott i nära relationer får ett målsägandebiträde. Nationella samordnaren gör bedömningen att behovet att informera barnet genom en personlig kontakt är som störst i de fall som omfattas av lagen om särskild företrädare för barn.

## 4.8 Rättsprocessen – barn som bevittnat våld

### 4.8.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Ungefär tio procent av alla barn i Sverige har upplevt våld i hemmet någon gång och ungefär fem procent har upplevt det ofta visar beräkningar av Kommittén mot barnmisshandel.<sup>193</sup> Att bevittna våld som barn kan leda till många negativa följder och socialtjänsten har därför ett särskilt ansvar att dessa barn får stöd och hjälp.<sup>194</sup> Barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och har rätt till brottsskadeersättning.<sup>195</sup> Det anses däremot inte vara ett brott att utsätta barn för att bevittna våld,<sup>196</sup> även om en sådan omständighet är försvårande vid bedömningen av brottets straffvärde.<sup>197</sup> Det har framförts önskemål till nationella samordnaren att frågan om straffbarhet att utsätta barn för att bevittna våld i nära relationer ska utredas särskilt, men detta låter sig inte göras inom ramen för denna utredning. Fråga är mycket komplex och innefattar många olika ställningstaganden kring för- och nackdelar, avgränsning, definition, bedömning av straffvärde, konsekvenser osv.

Det utses inte någon särskild företrädare eller annat juridiskt biträde för barn som bevittnar våld och som kan bevaka barnets rättigheter, utan polis, åklagare och domstol har att uppmärksamma rätten till brottsskadeersättning. Ett barn som bevittnat våld och som är vittne till brott mellan närstående, kan inte höras av polisen utan båda vårdnadshavarnas medgivande oavsett om den misstänkte är en av vårdnadshavarna. En särskild företrädare för barn som bevittnar våld skulle kunna bevaka barnets rätt till brottsskadeersättning och ge samtycke till att barnet hörs som vittne. Nationella samordnaren anser att detta bör övervägas närmare, men det är av yttersta vikt att barn blir lyssnade på oavsett ålder och att stor vikt ska läggas vid deras åsikt. Ett barn ska inte behöva styras av lojalitetsplikt mot en förälder eller känna sig tvingad att vittna.<sup>198</sup>

---

<sup>193</sup> SOU 2001:18, s. 12.

<sup>194</sup> 5 kap. 11 § fjärde stycket socialtjänstlagen.

<sup>195</sup> Prop. 2005/06:166 och brottsskadelagen (1978:413).

<sup>196</sup> NJA 2005 s. 712.

<sup>197</sup> 29 kap. 2 § åttonde punkten brottsbalken.

<sup>198</sup> Jfr 36 kap. 3 § rättegångsbalken att den som är närstående med part inte är skyldig att vittna och att vittnesed inte får avläggas enligt 36 kap. 13 § av den som är under 15 år eller av någon den tilltalade närstående.

Vid beslut om kontaktförbud ska socialnämnden genast underrättas om parterna har gemensamma barn under 18 år eller om det beslutas om kontaktförbud avseende gemensamma bostaden.<sup>199</sup> Barn som inte är parternas gemensamma omfattas dock inte av underrättelseskyldigheten trots att även dessa bevittnar våld. Nationella samordnaren förslag till ändring finns i *avsnitt 4.8.2*.

#### 4.8.2 Socialnämnden ska underrättas vid beslut om kontaktförbud när barn berörs

**Förslag:** Socialnämnden ska enligt 4 a § första meningen förordningen (1988:691) om kontaktförbud genast underrättas om beslut om kontaktförbud, inte endast när parterna har gemensamma barn under 18 år, utan även när det finns barn som bor eller har bott tillsammans med båda parterna.

#### Gällande rätt

Av 4 a § förordningen (1988:691) om kontaktförbud följer att om en domstol eller en åklagare meddelar beslut om kontaktförbud ska socialnämnden genast underrättas, om den mot vilket beslutet avses gälla och den som förbudet avser skydda har gemensamma barn under 18 år. När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad meddelas ska socialnämnden alltid underrättas. Underrättelse ska ske till socialnämnden på den ort där förbudet helt eller huvudsakligen ska gälla.

Bestämmelsen om att socialnämnden genast ska underrättas om kontaktförbud om parterna har gemensamma barn trädde i kraft den 1 juli 2001.<sup>200</sup> Det finns inte några förarbeten som förklarar eller närmare motiverar regeringens ändring av förordningen.

---

<sup>199</sup> 4 a § förordningen (1988:691) om kontaktförbud.

<sup>200</sup> SFS 2001:233.

## Behov av förändring

Att åklagare och domstol har en skyldighet att genast underrätta socialnämnden om beslut om kontaktförbud när det finns gemensamma barn under 18 år, uppmärksammas inte närmare i Rikspolisstyrelsens riktlinjer för kontaktförbud eller Socialstyrelsens handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. I åklagarmyndighetens handbok om kontaktförbud står angivet att det är viktigt att kontrollera att beslutsunderlaget innehåller information om det finns underåriga barn.<sup>201</sup>

Barn som inte är parternas gemensamma utesluts från underrättelseskyldigheten till socialnämnden när det är fråga om en nära relation, dvs. barn som en av parterna har sedan tidigare med en annan partner. Dessa barn kan vara bosatta eller tidigare bosatta med båda parterna och kan ha bevittnat våld under parternas relation. De kan även på andra sätt bli påverkade av ett kontaktförbud. Barn påverkas lika negativt av våld i nära relationer oavsett om de är parternas gemensamma barn eller inte och deras behov av hjälp från socialtjänsten är detsamma. Det finns enligt nationella samordnaren inte skäl att särskilja särkullbarn från gemensamma barn i detta hänseende. Således är det en brist att socialnämnden inte underrättas vid alla beslut om kontaktförbud där det finns barn som bor eller har bott tillsammans med båda parterna.

## Förslag

Nationella samordnaren föreslår att 4 a § första meningen förordningen om kontaktförbud ska kompletteras så att även barn som bor eller har bott tillsammans med båda parterna omfattas av underrättelseskyldigheten till socialnämnden.

De flesta kontaktförbud meddelas mellan parter som har eller har haft en nära relation med varandra, dvs. som varit gifta eller sambo. Det vanligaste typexemplet är att den mot vilket förbudet avses gälla inte har accepterat en separation. Parterna har inte sällan gemensamma barn eller barn sedan tidigare som bott tillsammans med parterna.

Alla barn påverkas av våld i nära relationer och kan vara i behov av hjälp från socialtjänsten. Om inte socialtjänsten underrättas om

---

<sup>201</sup> Åklagarmyndigheten (2011), *Kontaktförbud – en handbok*, s. 35.

att det finns andra barn än parternas gemensamma som berörs av beslut om kontaktförbud, riskerar dessa barn att inte bli uppmärksammade. En jämförelse kan göras med att socialnämnden enligt 5 kap. 11 § fjärde stycket socialtjänstlagen (SoL) särskilt ska beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver. I SoL görs alltså ingen uppdelning av om barn är parternas gemensamma eller inte.

Genom att utöka skyldigheten att genast underrätta socialnämnden till barn som bor eller har bott tillsammans med båda parterna, så omfattas fler barn. Detta förutsätter att polisen tar ett närmare ansvar i beslutsunderlaget för kontaktförbud och kontrollerar om det finns barn i nära relationer som är eller varit bosatta med parterna. Denna kontroll kan med enkla medel genomföras med slagningar i folkbokföringen och frågor till parterna. På så sätt kan principen om barnens bästa och barns behov av stöd och hjälp bättre uppfyllas. Det ger även bättre förutsättningar för samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendet.



## 5 Särskilda insatser avseende hedersrelaterat våld och förtryck

### 5.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Hedersrelaterade begränsningar av olika svårighetsgrad berör sannolikt långt över hundra tusen människor i Sverige. Eftersom tidigare studier enbart har utgått från barn och ungdomar är kunskapsläget oklart.

Komplexa frågor som dessa visar hur svårt det kan vara för samhället att balansera mellan att visa handlingskraft och samtidigt undvika destruktiva generaliseringar.

Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar framför allt personer som lever under förhållanden med påtagliga brister i jämställdhet. Nationella samordnarens förslag syftar både till att intensifiera arbetet för lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för kvinnor och män, som till att försvåra för handlingssätt som motverkar jämställdhet och de mänskliga rättigheterna överlag.

Även om hedersnormer är patriarkala finns särdrag som gör att hedersvåld inte enbart går att förstå som våld mot kvinnor. Dels för att det även drabbar män, men även för att hotbilden kan vara bredare än annat våld i nära relationer. Däremot drabbar hedersförtryck kvinnor i avsevärt större utsträckning än män.

Under 2012 har motioner lagts fram från flera partier i riksdagen med syfte att införa straffskärpning för hedersrelaterade brott. De avslogs med motiveringen att det enligt gällande lagstiftning redan kan ses som försvårande. Trots det speglar motionerna en önskan som finns hos många att samhället ska reagera starkare mot våld och begränsningar i hederns namn. Nationella samordnarens förslag om individuella handlingsplaner och operativa arbetsgrupper i kapitel tre är tänkt som en möjlighet för socialtjänst att arbeta mer differentierat tillsammans med andra vid särskilda behov som exempelvis våld i hederskontext.

Samordnaren instämmer i, att när hederstänkande urartar till förtryck är det samhällets skyldighet att mycket tydligt stå upp för allas grundläggande rättigheter till liv, hälsa och integritet.

## 5.2 Viktigt med tydlighet mot hedersrelaterat våld och förtryck

**Bedömning:** Det är motiverat att använda begreppet hedersrelaterat våld och förtryck. Våld och begränsningar i hederns namn har sina specifika uttryck och kräver delvis en annan form av myndighetsbemötande än annat partnervåld eller misshandel av barn.

Den svenska forskningen kring hedersrelaterad problematik har uppmärksammat att den allmänna opinionen har tenderat att se vissa etniska grupper som kollektiva kvinnoförtryckare.<sup>1</sup> För att undvika destruktiva generaliseringar har forskningen därför försökt att vidga förståelsen. Den kan sägas ha haft tre huvudspår. Den ena behandlar frågan huruvida hedersrelaterat våld ska ses som ett separat begrepp eller om det ryms inom begreppet mäns våld mot kvinnor. Den andra behandlar huruvida detta våld kan förklaras utifrån kultur, etnicitet eller religion. Det tredje spåret har velat söka förklaringar genom analys av flera olika maktordningar, som etnicitet eller klass.<sup>2</sup> Motsvarande diskussioner finns i andra länder.<sup>3</sup>

Det är viktigt att undvika generaliseringar, men också att inte fastna i begreppsdiskussioner. Det finns behov av att använda begreppet *hedersrelaterat våld och förtryck*. Ungdomsstyrelsen framhöll 2007 att frånvaron av en samstämmig definition sannolikt

<sup>1</sup> Ett flertal forskare har beskrivit denna tendens, och hur den svenska politiska debatten samtidigt har haft ett självförhärligande drag. Alinias, M. (2011), *Den jämställda rasismen och de barbariska invandrarna*; Alinias, M. (2004), *Spaces of Diasporas: Kurdish Identities, experiences of otherness and politics of belonging*; Carbin, M. (2010), *Mellan tystnad och tal. Flickor och hedersvåld i svensk offentlig politik*; Brune, Y. *Bilden av invandrare i svenska nyhetsmedier*, Darvishpour, M., Westin, C., ed., (2008). *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige* SOU 2006:21. Internationellt även i till exempel Korteweg, A., Yurdakul, G. (2010), *Religion, Culture and the Politicization of Honour-Related Violence: A Critical Analysis of Media and Policy Debates in Western Europe and North America*.

<sup>2</sup> För en översikt av diskussionerna, se Nationellt Centrum för Kvinnofrid (2010) *Hedersrelaterat våld- en kunskaps- och forskningsöversikt*.

<sup>3</sup> Korteweg, A., och Yurdakul, G. (2010). *Religion, Culture and Politicization of Honour-Related Violence*.

har bromsat utvecklingen av metoder för att stödja unga som far illa. Även om enigheten är större nu så kvarstår fortfarande vissa problem. Ett exempel är att skyddade boenden respektive socialtjänsten ibland har motstridiga mål. Dessa kopplas i sin tur till bristen på enhetlig teori. Socialtjänsten har haft en tendens att behandla hedersvåld enbart som en form av våld mot kvinnor, vilket leder till att man har arbetat utifrån målet att återförena den unge med familjen, enligt gängse rutiner och uppdrag. I hederskontext kan detta innebära stor fara för den utsatta. De skyddade boendena ser det istället som nödvändigt med strikt separering från familjen, vilket i sin tur kan leda till att den utsatta blir alltför isolerad.<sup>4</sup> I det praktiska arbetet med ungdomar eller utsatta, till exempel i skolan eller i ett polisförhör, kan det däremot vara olämpligt att använda begreppet heder, då det kan orsaka låsningar eller skuld känslor.<sup>5</sup> Professioner som möter individer som utsätts för begränsningar eller förtryck måste ha kunskap om den speciella problembild detta innebär. Ett exempel är att eftersom det anses skamligt att offentliggöra något som ”ska” skötas inom familjen kan själva kontakten med myndigheter innebära ett ökat hot mot den utsatta. Den stora personalomsättningen inom socialtjänsten innebär att kompetens- och metodutveckling behövs kontinuerligt.<sup>6</sup>

### 5.2.1 Om hedersnormer och vardagsheder

Hedersnormer och frågan om vad heder är kan se något olika ut i olika kontexter. Några gemensamma kännetecken är:

- Individens agerande anses påverka hela familjens anseende.
- Individens intressen anses vara underordnade familjens intressen.
- Individens sexualitet anses vara en angelägenhet för hela familjen.

<sup>4</sup> Wikström, E., och Ghazinour, M. (2013), *Swedish experience of sheltered housing and conflicting theories in use with special regards to honour related violence*.

<sup>5</sup> Länsstyrelsen i Östergötland (2013), *Om våld i heders namn. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta*. Holmberg Armijo, L. (2012), *Lås upp*.

<sup>6</sup> Bak, M. (2013), *Förebygga hedersrelaterat våld, hur gick det?* Baks utvärdering av utbildningsinsatser gentemot socialtjänsten i fyra mindre kommuner visade att utbildningen försvann ur det kollektiva minnet på bara två år på grund av personalomsättning, ointresse från chefer och politisk ledning samt för att utbildningsinsatserna var för kortvariga. I en av kommunerna hon granskade var åtta av nio socialsekreterare samt socialchefen nyanställda.

- Sexuella relationer är bara tillåtna mellan man och kvinna inom äktenskapet.<sup>7</sup>
- Att följa könsnormer och könsroller är en förutsättning för att bli accepterad.<sup>8</sup>

Hedersetikern är en del av ett kollektivistiskt, hierarkiskt, patriarkalt, konservativt och heteronormativt tänkande som har djupare rötter än både islam och kristendomen. Fenomenet finns i flera olika religiösa grupper.<sup>9</sup> Grunden för hedersnormer är att individen är underordnad kollektivet, det vill säga familjen. Begreppet familj omfattar inte bara den närmaste familjen utan även övriga släktingar. I denna typ av utvidgade familj har barn och föräldrar både skyldigheter och rättigheter mot varandra och även i förhållande till övriga släktingar. En person har olika formell status inom den utvidgade familjen beroende på sin position, ålder och kön. Systemet är hierarkiskt och starkt heteronormativt. Karakteriserande är också att en individs behov är underordnat det som anses vara kollektivets bästa. Kollektivet är i sin tur i mycket hög grad beroende av vilket anseende familjen och släkten har. Anseendet avgör det sociala kapitalet. Om en individ inte anses leva upp till vad som ses som respektabelt beteende kan de närmaste släktingarna känna skam och uppleva ett socialt tryck att få personen att inordna sig eller bli tillrättvisad. Detta innebär då allt från försök till övertalning till hot om utfrysning, grovt våld eller, i undantagsfall, mord. En person kan vara både offer och förövare.

Ibland använder yrkesverksamma begreppet vardagsheder för att beskriva hedersrelaterade begränsningar eller förtryck som är en del av en persons vardagliga liv. Med detta menas då att en persons livsutrymme, självbestämmande och rättigheter begränsas i varierande grad med hänvisning till god uppfostran och familjens anseende. Hedersrelaterade begränsningar och förtryck kan ta sig uttryck som att i vardagen:

---

<sup>7</sup> Darj, F. och Nathorst-Böös, H. (2011), *HBT och heder*, s. 17. Punkt fyra kan förstås på ett sätt anses ingå i punkt tre (att individens sexualitet är en angelägenhet för hela familjen), men är viktig att ha med som ett sätt att markera det starka trycket på heterosexualitet och äktenskap.

<sup>8</sup> Holmberg Armijo, L. (2012), *Lås upp*.

<sup>9</sup> Däremot tycks det vara vanligare att de som utsätts för förtryck kommer från konservativt religiösa hem. Det innebär inte att stark religiositet leder till hedersförtryck. En minoritet av de ungdomar vars föräldrar var mycket religiösa uppgav någon form av hedersrelaterade begränsningar. Sambandet har visats även i andra studier, till exempel Högdin, S. (2007) *Utbildning på (o)lika villkor*, Alsteryd, A., Arnhed, J. (2012), *Rätten till sitt eget jag*.

- inte få gå ut,
- inte få gifta sig med vem man vill,
- inte få bestämma över sin egen kropp, sin sexualitet eller sitt liv,
- inte få delta i samhället på grund av krav hemifrån,
- ständigt vara bevakad och kontrollerad,
- behöva domineras av personer som anses vara ovanför i rang, och
- riskera att bli skickad utomlands för ”bra fostran”.

Liksom i andra former av våld mot närstående behöver det vardagliga förtrycket inte innebära att fysiskt våld förekommer. Det finns ofta en gråzon mellan föräldrars rätt och skyldighet att uppfostra sina barn och vad som i själva verket bryter mot föräldrabalken. Det kan göra det svårt för exempelvis personal i skolan att veta hur de ska agera när en elev begränsas hemifrån.

### 5.2.2 Hedersrelaterat våld och hedersrelaterad brottslighet

Ofta är hedersnormer en fråga om ett allmänt förhållningssätt gentemot familj och släkt,<sup>10</sup> men ibland kan det urarta till våld och förtryck.

Det finns många olika definitioner av hedersrelaterat våld och förtryck.<sup>11</sup> Ofta definieras det som ett sätt att kollektivt kontrollera kvinnors sexualitet och lydnad. Enligt Socialstyrelsen och länsstyrelserna är våldet hedersrelaterat när det ses och uttalas av kollektivet som en legitim, oundviklig handling för att straffa kvinnors olydnad, bevara familjens heder och värna om släktens sociala överlevnad.<sup>12</sup> I sin definition ger myndigheterna samtidigt tre exempel på när även pojkar och män kan drabbas. En hetero- och kvinnoinriktad definition måste alltså genast infoga tillägg om att även män och hbtq-personer kan drabbas. Även om det finns starka kopplingar till kvinnors sexualitet och reproduktion borde en

<sup>10</sup> Hanberger, A., m.fl. (2008), *Regeringens insatser mot hedersrelaterat våld 2003-2007*, s. 71.

<sup>11</sup> Både hos myndigheter och forskare. Se t.ex. Wikan, U. (2009), <http://www.regeringen.se/sb/d/14361>

<sup>12</sup> Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2005), *Nationellt konsultativt stöd för socialtjänst och andra verksamheter i arbetet mot hedersrelaterat våld*.

könsneutral definition därför vara mer användbar, särskilt när det gäller riskbedömningar.

Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten ger en könsneutral definition av hedersrelaterad *brottslighet*:

Hedersrelaterad brottslighet är brott riktade mot någon – ofta en släkting – som, enligt gärningsmannens och övriga släktens uppfattning, riskerar att vanära eller har vanärat gärningsmannens, släktens eller gruppens heder, i syfte att förhindra att hedern skadas eller förloras alternativt för att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern.<sup>13</sup>

Det allvarligaste hedersrelaterade förtrycket är ofta utstuderat och organiserat. Här finns ren tortyr eller påtvingade självmord, som de så kallade balkongmorden, tvångsgifte, våldtäkter, kidnappning, misshandel, dödshot, övergrepp i rättssak, skyddande av brottsling eller liknande.

I de fall hederstänkande urartar till förtryck är det samhällets skyldighet att stå upp för grundläggande rättigheter till liv, hälsa och integritet. Det är också viktigt att poängtera att även om det kollektiva draget är starkt innebär det inte att alla medlemmar i en familj eller släkt ställer sig bakom hedersrelaterade begränsningar. Medvetenhet om detta minskar risken att missa att stödja någon som aktivt har motsatt sig förtryck. Personer som tar avstånd från våldet riskerar att själva utsättas för det och behöver stöd för sin egen säkerhet och för att förmås att göra en polisanmälan. Socialtjänsten är skyldig att hjälpa alla efter behov.

### 5.3 Kartlägg omfattningen

**Förslag:** Omfattningen av hedersrelaterade begränsningar samt hedersrelaterat våld och förtryck ska kartläggas på nationell nivå av Brottsförebyggande rådet. Kartläggningen ska ta hänsyn till att såväl flickor och pojkar som kvinnor och män, inklusive hbtq-personer, utsätts för förtryck i hederskontext.

<sup>13</sup> Åklagarmyndigheten (2006), *Hedersrelaterat våld*. Rikspolisstyrelsen 2009. Det är i stort sett en svensk översättning av den som används av polisen i Storbritannien, som under lång tid arbetat med hedersrelaterade brott: 'Honour based violence is a crime or incident, which has or may have been committed to protect or defend the honour of the family and/or community' *Honour Based Violence Strategy*. Association of Chief Police Officer of England, Wales & Northern Ireland 2008, s. 5.

### 5.3.1 Tidigare kartläggningars begränsningar

I Sverige finns mycket skrivet om hedersrelaterat våld men bara en bråkdel av detta är kvalificerade kvantitativa studier av omfattning. Det finns exempelvis ingen officiell statistik över antalet mord, eller påtvingade självmord, i hederns namn. Tidigare studiers urval har dessutom uteslutit viktiga kategorier av personer som också kan utsättas.

Länsstyrelserna genomförde på regeringens uppdrag en kartläggning 2002–2003.<sup>14</sup> I granskningen gjordes bedömningen att 1 500–2 000 kvinnor var utsatta för hot och våld som var hedersrelaterat, men uppskattningen är osäker. Osäkerheten beror på att det endast rörde kända fall, alltså sådana som exempelvis kommit till socialtjänstens kännedom. Mörkertalet är därför sannolikt stort. Metoderna och avgränsningarna var dessutom inte enhetliga, det fanns risk för dubbelräkningar och informationen byggde ibland på uppskattningar.<sup>15</sup> Undersökningen gällde också bara flickor och unga kvinnor, inte vuxna kvinnor, pojkar eller män. Andra nationella studier om förekomst som har genomförts är Socialstyrelsens undersökning från 2007 och Ungdomsstyrelsens från 2009. Socialstyrelsen undersökte förekomsten av hedersrelaterat hot och våld från nära anhöriga genom en enkätundersökning till drygt 5 000 gymnasieungdomar. Bortfallet i svaren var mycket stort men undersökningen tydde på att ungefär fem procent av flickorna och tre procent av pojkarna trodde att de inte själva skulle få välja sin livspartner.<sup>16</sup> Ungdomsstyrelsen uppger i sin rapport att nästan tolv procent, 70 000 personer, av de unga mellan 16–25 år har någon grad av begränsning angående vem de ska gifta sig med.<sup>17</sup> I betänkandet *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap* uppskattas att upp till 300 personer i Sverige upplever en akut risk att bli bortgifta.<sup>18</sup>

Utöver dessa större studier finns det regionala studier om förekomst. Även dessa riktar sig till unga. En studie från Malmö högskola visade att 3,1 procent av ungdomarna i gymnasiet (3,6 i högstadiet)

<sup>14</sup> En förteckning över länsstyrelsernas rapporter finns i Socialstyrelsen (2007), *Fribet och ansvar. En undersökning av gymnasieungdomars upplevda fribet att själva bestämma över sina liv* s. 105.

<sup>15</sup> Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005), *Länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld. Delrapport 2003–2004*. Även Socialstyrelsen (2007), *Fribet och ansvar*.

<sup>16</sup> Socialstyrelsen (2007), *Fribet och ansvar*.

<sup>17</sup> Ungdomsstyrelsen (2009), *Gift mot sin vilja*.

<sup>18</sup> SOU 2012:35.

levde med hedersrelaterade begränsningar. Studiens analyskriterier utgick från kyskhetsnormer. Hedersrelaterade begränsningar urskildes i deras studie som att ungdomarna förväntades vara oskulder fram till äktenskapet, inte fick ha ett kärleksförhållande, var begränsade i umgänge med ungdomar av motsatt kön eller på annat sätt begränsade under skola och fritid.<sup>19</sup> Även en studie bland högstadieungdomar i Stockholm använde ett antal analyskriterier som utgår från kyskhetsnormer. Utifrån deras kriterier lever 11 procent av flickorna och 4 procent av pojkarna i högstadiet med hedersrelaterade begränsningar.<sup>20</sup> I en studie av barn och unga som omhändertagits enligt socialtjänstlagen i Stockholm visade sig en tredjedel av flickorna vara utsatta för hedersrelaterade begränsningar eller direkt brottslighet.<sup>21</sup>

Ungdomsstyrelsens bedömning om att 70 000 personer lever under begränsningar gäller bara för val av partner för personer i åldersgruppen 16–25 år. Vuxna kvinnor som exempelvis vill skilja sig är dock en grupp som löper risk att utsättas för våld med hänvisning till heder. Dessa faller då utanför beräkningarna hos ovan refererade studier, vilket riskerar att ge en begränsad bild av hur problematiken ser ut. Exempelvis uppger vissa kvinnojourer att nästan alla de kvinnor som sökte stöd hos dem de senaste åren var utsatta för hedersrelaterat våld eller förtryck, och att endast en liten del av dem som söker hjälp är unga kvinnor. Majoriteten är mellan 25–45 år och de allra flesta har barn. Dessa kvinnor är ofta extra utsatta då de har både sin egen och makens släkt emot sig.<sup>22</sup> Att vuxna kvinnor är en stor grupp bland utsatta syntes även när kriminologer granskade alla fall hos Södertörns polismästardistrikt som under 2009 blev föremål för bedömning med checklistan Patriark. Även om yngre var vanligare än vuxna bland de utsatta så

<sup>19</sup> Alsteryd, A. och Arnhed, J. (2012) *Rätten till ett eget jag. En enkätstudie om hedersrelaterade normer och begränsningar i Malmö*. Malmö högskola. Studien är ett examensarbete på avancerad nivå på socionomprogrammet.

<sup>20</sup> Schlytter m.fl. "Oskuld och heder. En undersökning av pojkar och flickor som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad- omfattning och karaktär", i *Hedersrelaterat våld och förtryck i Stockholms stad* (2009). Stockholms stad rapport 2009. Här finns alltså en viss skillnad i antalet, som författarna till den senare studien (Malmö) själva kommenterar. Ett skäl kan vara att Malmöungdomarna är äldre. Ett annat är att det var större andel privata skolor som lät ungdomarna besvara enkäten jämfört med Stockholmsstudien. Författarna till Malmöstudien framhåller att det kan ha påverkat resultatet.

<sup>21</sup> Schlytter, A. och Linell, H. (2008), *Hedersrelaterade traditioner i en svensk kontext – en studie av omhändertagna flickor*.

<sup>22</sup> SKR Södertälje, årsstatistik 2012. De vanligaste anledningarna var fysiskt och/eller psykiskt våld eller hot och förföljelse. Enligt verksamhetschefen var situationen densamma för 2013.



var ändå 32 procent maka eller före detta maka.<sup>23</sup> När länsstyrelserna gjorde en stickprovsundersökning bland skyddade boenden för personer utsatta för hedersvåld var merparten av dem som vistades på ett skyddat boende kvinnor från 18 år och uppåt. Många var gifta och hade barn med sig.<sup>24</sup>

Hbtq-personer är en särskild utsatt grupp, dels för att de utöver andra former av förtryck riskerar att utsättas för försök till ”omvändelse”, dels för att skyddsutbudet kan vara begränsat.<sup>25</sup>

Såväl kyskhetsnormer som graden av frihet i val av äktenskapspartner har alltså använts som försök att ringa in och mäta förekomst av hedersrelaterade begränsningar. Utöver det har framförallt ålder använts som avgränsning. De kvantitativa studier som har gjorts har alla utgått från ungdomar, men i olika åldersindelningar.

Redan 2005 efterfrågade Socialstyrelsen och länsstyrelserna en nationell kartläggning som utgår från gemensamma definitioner och indelningar av materialet.<sup>26</sup> Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsens studier från 2007 respektive 2009 kan till viss del sägas vara ett svar på den efterfrågan, då de båda är viktade för att vara nationellt representativa samt utgår från en gemensam avgränsning i form av frihet i val av äktenskapspartner. Däremot har de olika åldersintervall. Deras avgränsning innebär också att de missar framförallt vuxna kvinnor.

Om man utgår från Socialstyrelsen och Ungdomsstyrelsens nationellt viktade studier samt de lokala kvantitativa studierna från Malmö och Stockholm hamnar medeltalet på ungefär tio procent av de unga från högstadiet upp till 25 år. Det skulle innebära över 100 000 personer bara bland unga.<sup>27</sup> Utöver det tillkommer alltså utsatta vuxna. Eftersom vuxna inte har inkluderats i tidigare kvan-

<sup>23</sup> Belfrage, F. och Strand, S. (2010), *Strukturerad bedömning av risker vid hot och trakasserier vid hedersrelaterad brottslighet*. ”Dotter” var det vanligaste, med 46 procent. Majoriteten (84 procent) av de utsatta var kvinnor, och de hade sitt ursprung i huvudsak i Mellanöstern. I alla fall utom ett var de huvudsakliga förövarna män. Inte sällan ansågs hela eller delar av släkten/familjen vara delaktiga. Antalet fall var 56. Urvalet är alltså väldigt begränsat.

<sup>24</sup> Länsstyrelserna (2011), *Skyddat boende för hedersvåldsutsatta personer – en slutrapport av en nationell kartläggning*.

<sup>25</sup> Endast ett fåtal boenden tar emot killar, vilket är problematiskt då hotbilden för hbtq-killar uppväxta med hedersnormer är mycket allvarlig. Omvändelseförsök kan innebära allt från psykologbehandling till djävulsutdrivning eller tvångsgifte. Darj, F. och Nathorst-Böös, H. (2011), *HBT och heder*.

<sup>26</sup> Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005), *Nationellt konsultativt stöd för socialtjänst och andra verksamheter i arbetet mot hedersrelaterat våld*, s. 20.

<sup>27</sup> Tio procent av åldersgruppen 15–25 var 124 398 personer år 2009, enligt SCB:s befolkningsstatistik. Årtalet är valt eftersom två av studierna gjordes det året (de övriga två 2012 samt 2007).

titativa studier är det mycket svårare att uppskatta hur många som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck. Det gör det också svårare för samhället att bedöma behovet av insatser.

### 5.3.2 Uppdrag till Brå att kartlägga omfattningen bland unga och vuxna

För att få en adekvat bild av omfattningen av såväl den s.k. vardags-hedern som av de allvarigare formerna av hedersrelaterat förtryck och våld behövs en större kvantitativ studie. Kartläggningen ska ta hänsyn till att såväl flickor och pojkar som kvinnor och män, inklusive hbtq-personer, utsätts för förtryck i hederns namn. Nationella samordnaren föreslår att regeringen ger Brå i uppdrag att genomföra kartläggningen.

## 5.4 Interkulturella arbetsätt

**Förslag:** Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor uppdras att arbeta fram en modell med *interkulturella vägledare* som kan användas i skolor där särskilt behov kan antas finnas. Modellen ska utvärderas efter fem år.

**Bedömning:** Att förebygga våld i nära relationer bör ses som en målsättning i samhällsorienteringen för nyanlända. Orienteringen bör ge utrymme för värderingsfrågor kring våld i nära relationer, barnuppfostran och jämställdhet.

Personer över 65 år bör ha rätt till samhällsorientering.

### Interkulturalitet

Interkulturalitet beskriver ett ömsesidigt utbyte, en interaktion, mellan människor med olika utgångspunkter och referensramar. Arbetsättet bygger på erkännande, självreflektion och ömsesidigt lärande. Syftet är att hitta lösningar för att hantera olikhet inom ramen för grundläggande demokratiska värden och utifrån inter-

nationella konventioner om mänskliga rättigheter.<sup>28</sup> Interkulturella arbetssätt kan användas i det förebyggande arbetet mot våld och begränsningar i hederskontext.

### ”Ni måste prata med våra föräldrar, inte bara lägga det på oss”

Nationella samordnaren har vid olika tillfällen träffat ett trettiotal ungdomar med erfarenhet av hedersrelaterade begränsningar. De vittnade om att det svenska samhället i dagsläget lägger ett tungt ansvar på barnen att försöka förklara majoritetssamhällets normsystem för den äldre generationen.<sup>29</sup> Det var ett starkt önskemål från ungdomarna att vuxenvärlden måste prata med deras föräldrageneration.

Sveriges värdesystem skiljer sig på flera sätt från andra delar av världen, framförallt när det gäller graden av sekularisering och individualism.<sup>30</sup> En del invandrade föräldrar har ingen riktig kontakt med etniskt svenska familjer i vardagen. Sammantaget riskerar det att leda till missuppfattningar om varandra, som att svenska föräldrar inte har några regler för sina barn.<sup>31</sup> Barnens situation blir ofta att de känner att de hamnar i kläm mellan det svenska majoritetssamhället och släktens uppfattningar. För den som dessutom är uppvuxen i en familj där yngre självklart förväntas lyda äldre kan det bli ännu svårare att hävda sin egen rätt. Frustrationen hos barn och föräldrar i denna situation leder i värsta fall till våld och förtryck. I kombination med alla utmaningar som migrationen och den nya samhällspositionen som ”invandrare” ställer en nyanländ inför kan det uppstå slitningar som skulle kunna förebyggas i större utsträckning. Det är viktigt att det finns en formaliserad möjlighet att öka förståelsen och diskutera värderingsfrågor på ett förtroen-

<sup>28</sup> Lahdenperä, P. (2008), *Interkulturellt ledarskap: förändring i mångfald*.

<sup>29</sup> Ungdomarna kom från Stockholm, Göteborg och Malmö och var aktiva i Fryshusens verksamhet *Sharafhjältar och hjältinnor*.

<sup>30</sup> Vilket illustreras i Inglehart, R., och Welzel, C., *Cultural map of the world 2005-2008*.

<sup>31</sup> En situation som bl.a. beskrivits inom SKRUV-projektet, i *Goda exempel på förebyggande av hedersvåld* (2011), i Rosén, M-T (2011), *Utvärdering av projektet "Du har huvudtollen i ditt eget liv"*. Åtvidabergs kommun samt i Norge i Five Aarset, M., och Latif Sandbaek, M. (2009), *Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migrasjonskontekst*. Reyes (2011), *Goda exempel på förebyggande av hedersvåld*, beskrivs hur socialsekreterare i Hässelby Vällingby inom projektet "Lika villkor" bl.a. använde familjecentralens föräldrautbildningar som en plattform där familjer som remitterats till dem kunde träffa personer med annan etnisk bakgrund, även svensk. Föräldrarna hade annars ingen vardaglig kontakt med svenskar och bar med sig många fördomar och missuppfattningar om den svenska synen på föräldraskap.

defullt sätt. Man måste få möjlighet att diskutera negativa sidor av de egna normerna utan att för den skull uppleva att de goda sidorna ifrågasätts, men också kunna ta upp positiva och negativa aspekter av det svenska majoritetssamhället. Tre områden där nationella samordnaren tror att sådana dialoger skulle kunna föras är genom en utvecklad samhällsorientering, interkulturella föräldragrupper och föreslagna interkulturella vägledare i skolan.

#### 5.4.1 Samhällsorientering

Samhällsorienteringen ska ge den som är ny i Sverige grundläggande förståelse för det svenska samhället. Där ingår kunskap om individens rättigheter och skyldigheter, att bilda familj och leva med barn i Sverige. Tyngdpunkten ska enligt förordningen ligga på de praktiska aspekterna av ett liv i Sverige.<sup>32</sup> Det innebär att det kan bli svårt att få utrymme för konstruktiva diskussioner kring känsliga ämnen som barnuppfostran.

År 2013 utvidgades målgruppen för samhällsorientering till att även gälla den stora gruppen anhöriginvandrare.<sup>33</sup> Även om det är kommunerna som har det operativa ansvaret ska länsstyrelserna enligt lag främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända.<sup>34</sup>

De personer som utbildar i samhällsorienteringen benämns samhällskommunikatörer. Dessa ska ha pedagogisk kompetens och kunskap om såväl det svenska samhället som deltagarnas ursprungsland och språk. Samhällskommunikatörerna är i regel endast anställda på timbasis av varierande omfattning. Det gör att omsättningen är hög, och att det inte alltid är lätt att säkerställa kompetensutvecklingen. Såväl kommuner som länsstyrelser har pekat på detta problem.<sup>35</sup> Den resurs som samhällskommunikatörerna utgör skulle kunna användas mer effektivt. Nationella samordnaren föreslår att

<sup>32</sup> 3 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

<sup>33</sup> Se lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Prop. 2012/13:63. Utvidgningen kommer att gälla för vissa nyanlända invandrare som inte omfattas av målgruppen i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197). Samhällsorienteringen ska främst gälla nyanlända anhöriginvandrare som har fyllt 18 men inte 65 år och är folkbokförda i en kommun.

<sup>34</sup> 4 och 5 §§ lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>35</sup> Länsstyrelserna (2014), *Samhällsorientering för nyanlända. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning*.

länsstyrelserna undersöker om man i lämpliga fall skulle kunna använda samhällskommunikatörerna som interkulturella vägledare i föräldrastödsprogram parallellt med deras uppdrag för vuxenutbildningen.

### Våldsperspektiv saknas i samhällsorienteringen

I princip finns möjlighet till diskussion kring exempelvis barnuppfostran och jämställdhet inom samhällsorienteringen. Men signaler från olika projekt, ungdomar, praktiker och integrations-samordnare visar att det inte verkar ges utrymme för diskussion kring känsligare frågor som föräldraskap i nämnvärd omfattning i samhällsorienteringen. Detta beror till viss del på att tyngdpunkten enligt förordningen ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Eftersom dessa komplicerade och ofta känsliga frågor är så pass viktiga för att förebygga problem måste de ges större utrymme.

I förordningen som innehåller föreskrifterna för samhällsorienteringen sägs i dagsläget ingenting om att samhällsorienteringen kan eller ska verka förebyggande mot våld i nära relationer.<sup>36</sup> Enligt nationella samordnarens bedömning är det viktigt, inte minst ur ett barnperspektiv, att samhällsorienteringen även syftar till att förebygga våld i nära relationer. Det innebär också att värderingsfrågor kring exempelvis barnuppfostran och kvinnor och mäns lika rättigheter behöver ges större utrymme.

### Personer över 65 år

En grupp som överhuvudtaget inte nås av samhällsorienteringen är personer över 65 år. Vid utökandet av de målgrupper som omfattades påpekade flera remissinstanser det problematiska i att äldre inte fick rätt till detta, men begränsningen motiverades med att syftet med samhällsorienteringen är etablering i arbetslivet. Det ansågs också önskvärt att åldersgränsen överensstämde med den i etableringslagen.<sup>37</sup> Nationella samordnaren menar att även om etablering i

<sup>36</sup> Därför är det kanske inte förvånande att länsstyrelserna inte nämner våld, hedersproblematik eller förebyggande arbete i sin redovisning. Länsstyrelserna (2014), *Samhällsorientering för nyanlända. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning*.

<sup>37</sup> Prop. 2012/13:63, s. 19 f.

arbetslivet är ett ytterst viktigt mål bör samhällsorienteringen också syfta till att förebygga problem som exempelvis våld. Därför bör även äldre omfattas. I förarbetena noterades särskilt att det inte finns något som hindrar kommunerna att på eget initiativ erbjuda samhällsorientering även till personer som är över 65 år. Nationella samordnaren vill uppmana till sådana initiativ.

#### 5.4.2 Interkulturella vägledare och föräldrastödsprogram

##### *Interkulturellt föräldrastöd*

Många har uttryckt att det skulle behövas fler mötesplatser som ger utrymme att diskutera frågor kring exempelvis föräldraskap. Ett exempel på sådant arbete är Kvinnojouren i Falkenbergs Skruvprojekt, som har bedrivit våldsförebyggande arbete i ungdomars miljöer sedan 1999. Syftet med Skruvprojektet är att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, tvångsäktenskap, könsstypning, subkulturer, diskriminering och utanförskap genom förebyggande metoder som utgår från mänskliga rättigheter, föräldrasamverkan och barnens identitetsutveckling.<sup>38</sup> I projektet beskrivs en djup önskan hos många ungdomar om att någon ska prata med deras föräldrar. Hos föräldrarna i projektet fanns samtidigt ett stort behov av att få diskutera ämnen som våld i nära relationer, bra och dåligt i olika kulturer, utvecklingssamtal, sex- och samlevnadsundervisning i skolan och liknande.<sup>39</sup> En erfarenhet från projektet är, att det går att nå fram till föräldrar som lever i en hederskontext och förändra traditioner som är skadliga, men att det kräver ett långsiktigt och processinriktat värdegrundsarbete i dialog mellan samhället och familjerna.<sup>40</sup>

Det finns flera exempel på att det finns ett behov. När Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund (SKR) inom projektet *Ur barnens perspektiv* genomförde samtalsgrupper och träffar med totalt 1 600 utlandsfödda föräldrar i Stockholms och Malmös för-

<sup>38</sup> Se [www.skruvprojektet.se](http://www.skruvprojektet.se). Kvinnojouren i Falkenberg är huvudman för projektet. För närvarande driver man två projekt, det ena är ett nationellt projekt "Identitet, kyskhetskultur och rätt till eget liv" som involverar Hörby i Skåne, Halmstad i Halland och Biskopsgården i Göteborg. Det andra är ett lokalt projekt i Halmstad "Föräldrastöd med interkulturellt perspektiv" som involverar SFI, förskola och skola.

<sup>39</sup> Slutrapport delprojektet "Förebyggande värdegrundsarbete på SFI/Vuxenutbildningen." [www.skruvprojektet.se](http://www.skruvprojektet.se)

<sup>40</sup> Slutrapport "Heder- med barnen i centrum". [www.skruvprojektet.se](http://www.skruvprojektet.se)

orter fanns ett stort intresse för handfasta tips och råd. Många uttryckte att de i samtalsgrupperna för första gången sedan de kom till Sverige har haft möjlighet att diskutera frågor om barnuppfostran, föräldraskap och relationer.<sup>41</sup> Hässelby Vällingby stadsdelsförvaltning driver sedan ett antal år ett föräldrastödsprogram som heter *Att vara förälder i Sverige*. Projektet syftar till att ge föräldrar ökad kunskap om det svenska samhällets värdegrund och lagar samtidigt som de också kan få stöd i vardagens problem, så att den nya tillvaron i Sverige kan kännas begriplig, hanterbar och meningsfull.<sup>42</sup>

Båda uppläggen är exempel på processinriktade dialogprogram som ska motivera föräldrar att ta hjälp från samhället vid behov, informera om barns rättigheter och diskutera möjligheter och svårigheter med att vara förälder i Sverige idag. Nationella samordnaren föreslår därför, att länsstyrelserna ska bistå kommunerna att i samarbete med den ideella sektorn verka för interkulturella föräldrastödsprogram.

### *Interkulturella vägledare i skolorna*

Den statliga utredningen från 2010 om hedersrelaterad problematik i skolan framhåller att det är bra om man kan involvera modersmåls lärare eller andra flerkulturella personer som brobyggare eller kulturförmedlare. Detta för att kunna göra de grundläggande värdena i svensk lagstiftning begriplig för familjer, men också för att till skolan kunna förmedla sådant som föräldrarna upplever som problematiskt.<sup>43</sup> Starka hedersnormer hos en familj kan göra att ett barn hamnar i konflikt mellan hemmet och skolans värdegrunder, särskilt om det finns missuppfattningar mellan skola och familj. Eftersom skolans personal, och i synnerhet elevvårdspersonalen, har en unik möjlighet att arbeta förebyggande såväl som att upptäcka utsatta är det viktigt att ha kunskap om hedersrelaterat våld och

<sup>41</sup> Metoden *Ur barnens perspektiv* grundar sig i ett projekt som SKR drev 2008–2012. Inom projektet utvecklades och genomfördes föräldrastödsprogram med fokus på våld i nära relationer, barnuppfostran och barns rättigheter. Flera av de som deltog i samtalen kan ha varit anhöriginvandrare, som alltså tidigare inte behövde ges samhällsinformation utan förväntades få det av sina anhöriga.

<sup>42</sup> Slutrapport "Att vara förälder i Sverige". Länsstyrelsen i Stockholms län, dnr 801-17353-2012. Trots att det är socialtjänsten som håller i föräldracirkarna så har det haft hög grad av närvaro, vilket är intressant med tanke på den skepsis som kan finnas inför socialtjänsten.

<sup>43</sup> SOU 2010:84, *Hedersrelaterad problematik i skolan – en kunskaps- och forskningsöversikt*.

begränsningar.<sup>44</sup> Kunskap kan för lärarnas del handla om att stärkas i sin yrkesroll när det gäller gränssättning kring eleven, men också att hitta former för en föräldradiolog som når fler.<sup>45</sup> Elevvården kan ha behov av ett samarbete med socialtjänst, polis, åklagarmyndighet och ideella föreningar för att känna tillförsikt att söka hjälp och stöd.<sup>46</sup>

Ett exempel på ett sådant interkulturellt arbetssätt finns i Västerås kommun. Där har ett projekt med så kallade IDA-vägledare permanentats.<sup>47</sup> Dessa fyrtiotalet vägledare är socio-nomer, lärare eller kulturarbetare och arbetar med familjestöd på skolor i kommunen. Teamet var från början till för att höja studieresultaten på vissa skolor. Utifrån fokusområdena språk, familjestöd, kultur och idrott arbetar man för att ta ett helhetsgrepp runt elevens hela situation. IDA arbetar för att försöka hitta nya sätt att underlätta dialogen mellan skolan, förskolan och hemmen. Det kan praktiskt innebära att lära både barn och pedagoger konfliktlösning, att på olika sätt förmå föräldrar om att vara med på föräldramöten, att få hjälp av en imam för att hitta vägar för att föräldrar ska kunna acceptera könsblandade bad. Mer övergripande sitter de med i skolornas ledningsgrupp och elevhälsoteam och arbetar för att skapa arbetssätt som kan förbättra kommunikation och resultat på skolan. Efter tre år lämnar teamet skolan. Vägledarna, som ofta själva har en kulturell minoritetsbakgrund, blir en länk mellan skolan/förskolan och hemmen.<sup>48</sup> Utöver höjda studieresultat för utlandsfödda barn<sup>49</sup> och förändrade arbetssätt på skolorna har IDA-enheten också fått till stånd ett större samarbete i kommunen, såväl mellan olika nämnder som socialtjänst, föreningsliv och

---

<sup>44</sup> Länsstyrelsen i Östergötland (2010), *Om våld i hederns namn*.

<sup>45</sup> Högdin, S. (2007), *Utbildning på (o)lika villkor - om kön och etnisk bakgrund i grundskolan*. Avsaknaden av en djupare kunskap om skolan och dess pedagogiska verksamhet kan göra att föräldrar distanserar sig från en skola som de ändå inte förstår sig på. Nilsson, A., (red.) (2008). *Vi lämnar till skolan det käraste vi har: om samarbete med föräldrar, en relation som utmanar*.

<sup>46</sup> Tris (2012), *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*. I rapporten konstateras att skolor i de kommuner där det fanns ett utarbetat samarbete tenderar att söka hjälp och stöd i större utsträckning.

<sup>47</sup> IDA står för Inkludering, Delaktighet, Aktivitet. Se [www.idaenheten.se](http://www.idaenheten.se)

<sup>48</sup> Se [www.idaenheten.se](http://www.idaenheten.se)

<sup>49</sup> Andel som uppnått målen i alla ämnen i åk 9 bland utlandsfödda barn. Sedan starten har andelen höjts med närmare tio procentenheter och ligger nu högre än riket. Däremot är det bara tre av tolv skolor som lyckats vända en negativ trend när det gäller behörighet till gymnasiet hos samtliga elever. Resultaten från lägre årskurser när det gäller måluppfyllelse eller trygghetsskattning är bättre. Det är emellertid viktigt att framhålla att man har arbetat med alla barn. *Rapport IDA-enheten läsår 2011-2012*, Västerås kommun.



kvinnjour.<sup>50</sup> Det finns gemensamt samråd och det har tagits fram en gemensam handbok för att stödja ungdomar som utsätts för eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat förtryck och våld.

I Norge finns s.k. minoritetsrådgivare i skolor med stor etnisk blandning.<sup>51</sup> De ska arbeta förebyggande mot allvarliga begränsningar av ungas frihet och främja goda uppväxtmöjligheter för barn och unga. Minoritetsrådgivarna ska bidra med konkret rådgivning, uppföljning och fungerande rutiner kring frågor som rör tvångs- äktenskap och relaterad problematik och skapa förebyggande elev- och föräldranätverk. De ska också bidra till ett tätare samarbete mellan skolan, det offentliga och frivilligorganisationerna.<sup>52</sup> I Stockholms län finns ett metodstöd för att skapa en konstruktiv dialog med föräldrar i ett mångkulturellt sammanhang.<sup>53</sup> Regeringen har inom strategin för romsk inkludering tilldelat medel till s.k. romska brobyggare. Dessa ska ha romsk språk- och kulturkompetens och fungera som en länk mellan enskilda och myndigheter.<sup>54</sup>

Det finns alltså goda exempel. Arbete mot hedersrelaterade begränsningar kan samtidigt innebära att elevernas betyg höjs.<sup>55</sup> Nationella samordnaren vill understryka vikten av kunskap om hedersrelaterade begränsningar och förtryck bland skolans personal. Att arbeta för jämställdhet, demokrati och barns rättigheter är redan centralt i skolans uppdrag.<sup>56</sup> Ett antal handledningar och annat material för skolan har tagits fram, bland annat av Länsstyrelsen i Östergötland,<sup>57</sup> Botkyrka kvinno- och tjejjour,<sup>58</sup>

<sup>50</sup> En A4 lång lista med aktörer som IDA samarbetar med presenteras i *Rapport IDA-enheten läsår 2011-2012*, s. 8.

<sup>51</sup> Se [www.imdi.no/no/Tvangsekteskap/Minoritetsradgivere](http://www.imdi.no/no/Tvangsekteskap/Minoritetsradgivere) Även Five Aarset och Latif Sandbaeck (2009).

<sup>52</sup> Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet (2013), *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013-2016)*. Minoritetsrådgivare testades först som pilotprojekt, och fick sedan förnyat uppdrag fram till 2016 då de ska utvärderas. Uppdraget ligger under Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (IMDi), en myndighet underställd Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet (BLD). IMDi:s övergripande funktion är att genomföra integrationspolitiken.

<sup>53</sup> Alfakir, N. (2010), *Föräldrasamverkan i förändring. Handbok för pedagoger*.

<sup>54</sup> Regeringskansliet (2014), *Medel till Socialstyrelsen avseende insatser för romsk inkludering*. A2014/1285/DISK.

<sup>55</sup> *Rapport IDA-enheten läsår 2011-2012*, Västerås kommun. Bak, M. (2013), *Förebygga hedersrelaterat våld- hur gick det?* Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

<sup>56</sup> Skolverket (2011), *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.

<sup>57</sup> Länsstyrelsen i Östergötland (2013), *Om våld i heders namn. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta*.

<sup>58</sup> Holmberg Armijo, Norell, A., Nygård, M., Hammarström, J. (2012), *Lås upp begränsande normer*. Metodmaterialet syftar till samtal kring genus, sexualitet och heder utifrån ett normkritiskt förhållningssätt, med de mänskliga rättigheterna i fokus. *Lås upp* är en del av projektet *101 tillsammans*, som med finansiering av Länsstyrelsen i Stockholms län och

Rädda Barnen,<sup>59</sup> Brå och polisen.<sup>60</sup> Socialstyrelsen publicerade ett utbildningsmaterial 2013.<sup>61</sup> Skolverket har ett regeringsuppdrag att motverka hedersrelaterad problematik i skolan.<sup>62</sup> De har bland annat tagit fram en fortbildning och stödmaterial för rektorer.<sup>63</sup>

Även om det är mycket viktigt att känna till mekanismerna bakom och uttrycken för hedersrelaterat förtryck så kan man arbeta för att motverka förtryckande normer, ryktesspridning, mobbning eller annan form av kränkande behandling utan att explicit koppla det till heder. Det är något som alla kan ha nytta av, vilket exempelvis *Lås upp* i Botkyrka har visat.<sup>64</sup>

Funktioner liknande IDA-teamet i Västerås är positiva praktiska exempel på interkulturella arbetssätt som både syftar till att värna utsatta och till att främja dialog mellan hem, skola och elev. Nationella samordnaren föreslår därför att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att arbeta fram en modell med *vägledare*, exempelvis med IDA-arbetet som förebild, att användas i skolor där särskilt behov kan antas finnas. Modellen ska utvärderas efter fem år.

---

Ungdomsstyrelsen har bedrivit utbildningsverksamhet på skolor och fritidsgårdar i Botkyrka kommun. Tulin Brett, A., (2012), *En utvärdering av projektet 101 tillsammans: ett normkritiskt projekt med fokus på jämställdhet, mångfald och rättigheter*.

<sup>59</sup> Rädda Barnen och Länsstyrelsen i Östergötland, *Det handlar om kärlek* med konceptet *Kärleken är fri* och webbplatsen [dinarattigheter.se](http://dinarattigheter.se) har särskilt fokus på att förebygga tvångsäktenskap.

<sup>60</sup> Brå, polisen och Polismuseet, <http://www.brottsrummet.se/sv/rita-ar--kar-i-fel-kille-om-hedersrelaterad-brottslighet>

<sup>61</sup> Socialstyrelsen (2013), *Vänd dem inte ryggen. Utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck*.

<sup>62</sup> U2011/7067/S, Uppdrag att genomföra insatser för jämställdhet inom skolväsendet.

<sup>63</sup> Fortbildningen "Hedersrelaterad problematik – om skolans och förskolans ansvar och möjligheter" riktar sig till personal inom skola och förskola. [www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lorare/vardegrund/hedersrelaterad-problematik/fortbildning-om-hedersrelaterad-problematik-1.155085](http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lorare/vardegrund/hedersrelaterad-problematik/fortbildning-om-hedersrelaterad-problematik-1.155085). Ett av syftena var att redovisa de olika perspektiven NCK ser det i sin granskning av utbildningssatsningarna som problematiskt att man inte lyfte fram något särskilt synsätt, då det enligt NCK innebar att innehåll och perspektiv kan ha varierat mellan de högskolor där utbildningen gavs. NCK (2013).

<sup>64</sup> Botkyrka kvinno- och tjejjour (2012), *Lås upp*. Ett konkret exempel: att i normutmanande samtal ställa frågan "Hur kan familjen reagera om en familjemedlem inte följer de förväntningar som finns på tjejer och killar?". Genom att inkludera 'familj' i diskussionsövningar kan man integrera uttryck för hedersnormer i ett allmänt normkritiskt förhållningssätt utan att använda begreppen. På så vis vidgar man förståelsen för hur normer fungerar begränsande utan att peka ut elever med invandrarbakgrund eller använda ett begrepp som alla inte relaterar till.

## 5.5 Utveckla arbetet med transnationella ärenden

### 5.5.1 Tydliga rutiner och vägledning i polisens arbete

**Förslag:** Rikspolisstyrelsen uppdras att utforma rutiner för hur ärenden om hedersrelaterad brottslighet med internationell anknytning ska handläggas och var polisens utredare kan få hjälp och vägledning.

Rikspolisstyrelsen konstaterar att det är viktigt för polisens utredningsarbete att betrakta den hedersrelaterade brottsligheten som ett transnationellt problem.<sup>65</sup> Ofta finns en stor del av släkten i det tidigare hemlandet och påverkan sker åt båda hållen. Samarbete med andra länder kan vara nödvändigt, men ibland också komplicerat. Detta uppmärksammas i betänkandet om tvångsäktenskap. I betänkandet konstateras att Utrikesdepartementet, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten behöver stärka sin samverkan kring gränsöverskridande ärenden i vilka det finns en problematik kopplad till heder eller påtvingade äktenskap.<sup>66</sup>

Länder som Norge och Storbritannien har arbetat med rutiner kring internationellt samarbete i dessa frågor. Enheten Forced Marriage Unit i Storbritannien verkar både nationellt och internationellt med såväl rådgivning som direkta ingripanden.<sup>67</sup>

På vissa norska ambassader i länder från vilka stora invandrargrupper kommer och där tvångsäktenskap eller könsstympning förekommer ses rådgivning och bistånd i samband med tvångsäktenskap och hedersrelaterade ärenden som en del av det konsulära uppdraget. Så kallade integreringsrådgivare har där bidragit till att medvetandegöra personalen, skapa nätverk i landet med exempelvis dem som arbetar för kvinnors rättigheter och bistå med hjälp i enskilda ärenden.<sup>68</sup> Det har lett till att antalet upptäckta fall av tvångsäktenskap har ökat kraftigt.

<sup>65</sup> Rikspolisstyrelsen (2009), *Hedersnormer och hedersrelaterat våld*.

<sup>66</sup> SOU 2012:35, s. 430.

<sup>67</sup> [www.gov.uk/forced-marriage#forced-marriage-unit](http://www.gov.uk/forced-marriage#forced-marriage-unit). För praktiska exempel och riktlinjer, se t.ex. HM Government, Forced Marriage Unit (2009) *Multi-agency practice guidelines: Handling cases of Forced Marriage*. Bland annat finns möjlighet för domstolar att utfärda s.k. forced marriage protection orders, en sorts föreläggande mot påtryckningar. Sådana "förbud mot brott" diskuteras och avfärdas för svenskt vidkommande i en utredning om tvångsäktenskap, SOU 2012:35, s. 371 ff.

<sup>68</sup> Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (2013), *På tvärs av landegrensar - Arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*.

Nationella samordnaren föreslår att Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att skapa rutiner för hur ärenden om hedersrelaterad brottslighet med internationell anknytning ska handläggas och var polisens utredare kan få hjälp och vägledning. Rutinerna bör tas fram i samarbete med Interpol, de internationella åklagarkamrarna, Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen. Utöver det föreslår samordnaren i avsnitt 5.5.2 att Socialstyrelsen ska förtydliga för berörda verksamheter att en bedömning av risk för hedersrelaterat våld och relaterade företeelser ska ingå i rutinerna för yttranden i ärenden som gäller ansökan om provisoriskt pass för personer under arton år.

### 5.5.2 Riktlinjer för socialtjänstens yttranden avseende provisoriska pass

**Bedömning:** Socialstyrelsen bör förtydliga till berörda verksamheter att risk för hedersrelaterat förtryck, tvångsäktenskap eller könsstypning bör ingå i bedömningen när kommunal nämnd ombeds lämna yttrande i enlighet med 11 a § passlagen i ärenden som gäller ansökan om provisoriskt pass för personer under arton år.

Det förekommer att personer som är under arton år med utländsk bakgrund och hemvist i Sverige, mot sin vilja skickas till familjens ursprungsland av sina vårdnadshavare. De kan då också fräntas sina pass och eventuella returbiljetter. Det kan i vissa fall handla om att barnet sägs behöva ”fostran”<sup>69</sup> eller ska giftas bort. Under 2011 fanns 16 kända fall av personer som hölls kvar i utlandet för att bli gifta mot sin vilja.<sup>70</sup> I en del fall har det redan före resan funnits sociala problem kring barnet eller barnets familj, som vårdnadshavaren har velat lösa genom att skicka barnet till det gamla hemlandet.<sup>71</sup> En del av dessa barn lyckas söka sig till svenska ambassader och konsulat för att bland annat få hjälp med att återvända till Sverige.

<sup>69</sup> Se avsnitt 5.2 för en beskrivning av hur en del av de hedersrelaterade begränsningarna kan ta sig uttryck i att ungdomar skickas till det gamla hemlandet för att ”få bra fostran”, dvs. ofta ”lära sig att lyda”.

<sup>70</sup> SOU 2012:35.

<sup>71</sup> Prop. 2005/06:144.

Normalt sett ska omyndiga ha båda vårdnadshavarnas godkännande vid ansökan om provisoriskt pass. Efter en ändring år 2006 i 11 § passlagen, som syftade till att lättare hjälpa utsatta barn, får pass utfärdas även utan sådant medgivande om barnet befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller om det annars finns särskilda skäl. En passmyndighet kan vid en ansökan om provisoriskt pass för person under arton år som ersättning för ena vårdnadshavarens godkännande begära ett yttrande av den kommunala nämnd som utför uppgifter inom socialtjänsten.<sup>72</sup> Det finns ett stort värde i om socialnämnden eller motsvarande nämnd vid sådana tillfällen kan vara uppmärksamma på risken för tvångsäktenskap, hedersrelaterat förtryck eller könsstympning.

Signaler som nationella samordnaren fått vittnar om att det inte alltid undersöks om barnet kan vara utsatt för hedersrelaterade övergrepp. En av anledningarna till det kan vara att 11 § passlagen eller förarbetena inte uttryckligen nämner hedersförtryck eller relaterade ämnen som tvångsäktenskap eller könsstympning. Det tycks ha lett till att Socialstyrelsen inte uppfattar att dessa problem ska ingå i bedömningen enligt 11 §. Nationella samordnarens uppfattning är att hedersrelaterat förtryck och liknande företeelser utifrån förarbetena och lagtexten ingår i 11 §, även om ordet heder inte explicit nämns. Det bör därmed ingå i bedömningen enligt 11 a §. Detta behöver förtydligas i kommunikationen med berörda kommunala nämnder.

Den kommunala nämnd som ombeds yttra sig angående provisoriska pass ska inför sitt yttrande ta ställning till om barnet kan förmodas befinna sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas.

Att ordet heder inte nämns får inte bli ett hinder för att upptäcka barn och unga i riskzonen för dessa övergrepp. Nationella samordnaren gör därför bedömningen att Socialstyrelsen bör uppdatera sina föreskrifter eller meddelandeblad, så att det framgår att socialnämnden bör beakta om det finns risk för hedersrelaterat våld, tvångsäktenskap eller könsstympning.

---

<sup>72</sup> 11 a § passlagen (1978:302), prop. 2005/06:144.

## 5.6 Angående hedersrelaterade motiv i brottsbalken

**Bedömning:** Huruvida hedersrelaterade motiv för ett brott ska utgöra en försvårande omständighet av straffvärdet enligt 29 kap. 2 § brottsbalken behöver utredas närmare.

Det diskuteras ofta om hedersmotiv bakom ett brott bör innebära straffskärpning. I brottsbalken finns i dagsläget flera omständigheter som kan anses försvårande och som är aktuella i samband med hedersrelaterat våld. Det är viktigt att det finns kunskap om vilka av dessa försvårande omständigheter som kan åberopas just i sådana komplicerade situationer som hedersrelaterade brott utgör. Brottets specifika karaktär bör uppmärksammas, exempelvis på så sätt att även övriga förövare utreds och lagförs. Detta måste ske utan att exempelvis alla konflikter i en familj med utomeuropeiskt ursprung tolkas som hedersrelaterade.

Under 2012 har flera motioner lagts fram i riksdagen med syfte att införa straffskärpning för hedersrelaterade brott.<sup>73</sup> Samtliga avslogs med motivering att gällande lagstiftning redan går att använda så att straffmätningen blir hårdare. Enligt Justitiekottet kan

vissa av de försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken ofta vara tillämpliga vid hedersrelaterade brott, kanske främst punkt 3 om gärningsmannen utnyttjat någons skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig och punkt 8 om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person. Ett hedersrelaterat motiv kan således beaktas som en försvårande omständighet enligt gällande lagstiftning.<sup>74</sup>

Detta gäller brottsbalken där flera bestämmelser i kap. 3 (brott mot liv och hälsa) och kap. 4 (brott mot frihet och frid) är relevanta när det gäller hedersrelaterade brott. Som försvårande omständigheter, dvs. sådana som motiverar hårdare bedömning av vilket straff brottet bör ge, nämns flera i 29 kap. 2 §. Det finns alltså redan i dagsläget utrymme för att särskilt beakta sådana omständigheter

<sup>73</sup> 2011/12:A378, 2012/13:Ju296, 2012/13:Ju373, 2012/13:Ju380, 2012/13:So542, 2012/13:A394, 2012/13:A291. Motionerna har lagts av företrädare för S, MP, KD och SD.

<sup>74</sup> Justitiekottets betänkande, 2012/13:JuU10.

som förekommer i hedersrelaterad brottslighet som försvårande.<sup>75</sup> Åklagarmyndigheten behandlar i sin handbok hedersrelaterad brottslighet och de omständigheter som bör räknas som försvårande:

- om brottet varit avsett att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, eller om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
- om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroendeställning,
- om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet, samt
- det faktum att många hedersbrott leder till att målsäganden berövas möjligheten att bo kvar i sitt hem med sin familj, fortsätta skolgång i sin skola eller ha kontakt med vänner och familjemedlemmar under lång tid, kanske för alltid.<sup>76</sup>

De som förordar att heder ska nämnas specifikt som en försvårande omständighet menar att det skulle bidra till att förövarna blev lagförda på rätt sätt, att de skulle få strängare straff och att det skulle bli lättare att förändra attityderna till hedersbrott på längre sikt.<sup>77</sup> Frågan är om ett specifikt omnämnande av heder skulle göra att fler blev lagförda eller förbättra utfallet för de utsatta. Det finns en risk att fokus hamnar på att fastslå att det är just hedersrelaterat, istället för att använda det redan existerande lagrummet till att bedöma själva brottets svårighetsgrad. En annan fara är att ”vanligt våld” som råkar ske inom en familj som tillhör en etnisk grupp som kan associeras med hedersnormer riskerar att dömas som hedersrelaterat, och därigenom straffas hårdare, bara för att de tillhör en sådan etnisk grupp. Det behöver således säkerställas att en lagändring inte skulle påverka principen om allas likhet inför lagen.

---

<sup>75</sup> Detta har också behandlats i Leijonhufvud, A. (2013), *Inte utan min heder. Om straffrättsliga förhållningssätt till hedersrelaterat våld* och Behdjou, B., (2009), *Rättsliga förhållningssätt till hedersrelaterat våld. En redogörelse för nationell samt internationell rätt*.

<sup>76</sup> Åklagarmyndigheten (2006), *Hedersrelaterat våld. Handbok*, s. 46.

<sup>77</sup> Intervju med advokat Elisabeth Massi Fritz i Barnombudsmannen (2012), *Signaler*, s. 18. Se även föreningen Glöm aldrig Pela och Fadimes *Tolv åtgärder för ett utökat och effektivt skydd mot utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck* (2014).

Hur själva lagen skulle utformas och heder definieras och avgränsas är andra frågeställningar som behöver en grundlig analys, om den ska vara till hjälp för dem som är utsatta och till stöd för dem som inte vill delta i förtrycket. Att ta ställning till en särskild lagstiftning kring hedersrelaterad brottslighet kräver en noggrannare analys än vad som har varit möjligt att göra inom ramen för denna utredning. Kanske kan en del av underlaget inför den nya brottskategorin äktenskapstvång även vara giltigt i fråga om andra förbrytelser som begås i hederns namn.<sup>78</sup> Inte minst när det gäller stämpling till brott i detta sammanhang, som ju i regel innebär ett stort antal inblandade.

Det kan noteras att när det gäller hbtq-personer som utsätts för brott med hänvisning till familjens heder så kan det vara fråga om både ett hatbrott och ett hedersrelaterat brott.<sup>79</sup> Heteronormativiteten är oerhört stark och brott mot den innebär såväl straff som försök till ”omvändelse”. Det skapar en särskild form av utsatthet.

Hedersrelaterade motiv kan även förekomma i ärenden som berör socialtjänstlagen (SoL) och lagen om vård av unga (LVU). Till skillnad från SoL ger LVU även rätt till tvångsåtgärder, något som kan vara aktuellt när det är familjen som hotar en individ.<sup>80</sup> För hedersrelaterat förtryck och våld är flera av exemplen i 2 § LVU giltiga. En översyn av LVU har nyligen genomförts.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> SOU 2012:35.

<sup>79</sup> Mer om hbtq-personers rättigheter och utsatthet finns i Regeringskansliet (2014), *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck* och i Ungdomsstyrelsen (2010), *Hon ben ban*.

<sup>80</sup> För LVU är det framförallt 2 § som kan vara relevant i hedersrelaterade ärenden. Den innebär att vård ska ges en ungdom om det på grund av psykisk eller fysisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa och utveckling skadas. Även 3 § skulle emellertid kunna användas, till exempel för att omhänderta pojkar om de förtrycker andra familjemedlemmar.

<sup>81</sup> SOU 2014: 3. Den belyser bland annat vissa åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en god och säker vård för barn och unga som på grund av hedersrelaterat våld och förtryck bereds vård enligt 2 § LVU.



## 5.7 Utvärdera insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck

**Förslag:** Socialstyrelsen uppdras att utvärdera de insatser som används för att skydda personer som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck, och de olika formerna av förebyggande arbete som bedrivs mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Landets samtliga länsstyrelser har sedan år 2004 haft i uppdrag att främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns utvärderingar av projekt,<sup>82</sup> men utvärderingarna är av skiftande kvalitet och det saknas en oberoende vetenskaplig jämförelse mellan de olika metoderna. Socialstyrelsen gjorde 2007 en uppföljning av personer som bott på skyddade boenden.<sup>83</sup> De svenska insatserna mot hedersvåld mellan 2003 och 2007 utvärderades av Umeå universitet 2008. Utvärderingen visar att regeringens insatser framförallt har riktats direkt och indirekt till offer, i första hand flickor och unga kvinnor. Medvetenheten om hedersrelaterat våld har höjts men det långsiktiga arbetets verkan är fortfarande osäkert.<sup>84</sup>

Hur man ska arbeta med familjerna är också en omstridd fråga. Linnamottagningen i Stockholm avråder exempelvis från medling, eftersom de menar att det i praktiken är omöjligt att upprätthålla

<sup>82</sup> Se t.ex. Nasih, B., och Schlytter, A. (2009), *Identitet i kläm mellan segregation och keyshetskultur. Utvärdering av I hederns namn, ett projekt i Halmstad och Falkenberg*, Linnamottagningens utvärdering (2013), *Familjearbete i hederskontext*, Socialstyrelsen (2007), *Frihet och familj - En uppföljning av skyddade boenden för personer som hotas av hedersrelaterat våld*, Bak, M. (2013), *Förebygga hedersrelaterat våld- hur gick det? en utvärdering av tre projekt från Länsstyrelsen i Västra Götaland* eller Rosén, M. (2010), "Du har huvudrollen i ditt liv"- ett samverkansprojekt i arbetet med mänskliga rättigheter i Åtvidabergs kommun. Reyes, M-P. (2011), *Goda exempel på förebyggande av hedersvåld*. Fryshusets *Sharaf hjältar* är förmodligen det projekt som granskats mest- framförallt av Schlytter och Kanakura (2007), *Elektra. Ett projekt mot hedersförtryck och våld*, men också i en examensuppsats av Brolin, S. (2005), *Sharaf. De unga männens villkor inom så kallade hederskulturer*. Sharaf hjältar har också behandlats som "men as agents of change" i Thapar Björkert, S. (2009).

<sup>83</sup> Håkansson, P-A. (2007), *Frihet och familj. En uppföljning av skyddade boenden för personer som utsätts för hedersrelaterat våld*. Socialstyrelsen. Stockholm. Håkansson har även granskat resultat från andra länder 2006 i *Insatser mot hedersrelaterat våld- resultatutvärderingar i andra länder*. Stockholm: Socialstyrelsen/Institutet för utveckling av socialt arbete.

<sup>84</sup> Hanberger, A., Ghazinour, M. & Mårald, G. (2008), *Regeringens insatser mot hedersrelaterat våld 2003-2007- slutrapport från den nationella utvärderingen*.

ett hedersrelaterat värdesystem och samtidigt fullt ut respektera ett barns fysiska och känslomässiga integritet.<sup>85</sup>

I en nyligen genomförd kartläggning framhåller även Socialstyrelsen att det behövs forskning om insatser som ger långsiktiga effekter.<sup>86</sup> Det behövs dokumentation, uppföljning och utvärdering av de insatser som genomförs lokalt idag. Socialstyrelsen kunde heller inte identifiera några studier om risk- och skyddsfaktorer för hedersrelaterat våld som uppfyllde vetenskapliga kriterier rörande exempelvis utfallsmått.

År 2011 gjordes en utvärdering av tjugotvå projekt finansierade av Allmänna arvsfonden som rörde ungdomar som hamnat i kläm mellan det tidigare hemlandets och svenska värderingar.<sup>87</sup> Några allmänna rekommendationer från den granskningen är att det behövs ett annat stöd från det offentliga än vad som ges i dag. Förutom att ge bidrag till frivilligorganisationer borde det enligt utvärderarna finnas en statligt etablerad organisation för landet som helhet, där en viktig uppgift skulle vara att fungera som en länk mellan frivilligorganisationer och myndigheter. Det behövs särskilt för det individuella stödarbetet, som i granskningen var det som hade varit svårast att få att fungera.<sup>88</sup>

Den utvärdering som Länsstyrelsen i Västra Götaland gjorde av tre projekt 2013 illustrerar ett väl fungerande arbete från det offentliga sida. På en skola i Uddevalla bedrivs sedan några år tjejgruppsverksamhet för alla tjejer på programmet språkintröduktion. Rektorn och skolkuratorn var de drivande i att starta verksamheten. Rektorn informerar om gruppen på föräldramöten och understryker att det är en del av skolans verksamhet och en viktig möjlighet att förbättra flickornas betyg, deras svenska och kunskaper om samhället. Mötena tolkas. Vid behov åker rektorn också hem till föräldrarna och pratar direkt med dem. Skolan prioriterar tjejgrupperna som ett sätt att förebygga problem kring

---

<sup>85</sup> Kvinnors nätverk/Linnamottagningen (2013) *Familjearbete i hederskontext*. Enligt Linnamottagningen måste samhället orubbligt stå bakom principen om samma medborgerliga rättigheter för alla, oavsett etnisk bakgrund. De menar att den danska medlingsförespråkaren Farwha Nielsen överordnar målet om att återförening den unga med sin familj framför hennes medborgerliga rättigheter. Däremot anser de att man borde omvärdera termen familjearbete, så att man kan arbeta med familjen utan att målet ska vara återförening.

<sup>86</sup> Socialstyrelsen (2014), *Kartläggning av risk- och skyddsfaktorer och interventioner vid hedersrelaterat våld mot kvinnor*. Den förra sökningen efter utvärderingar gjordes 2010.

<sup>87</sup> Schlytter, A., m.fl. (2011) *Heder och det civila samhällets metoder*. Allmänna arvsfonden.

<sup>88</sup> Schlytter m.fl. (2011), s. 42. Individuellt stödarbete innefattar även skyddade boenden.

strikta begränsningar och ojämställdhet, genom att flickorna där får möjlighet att göra utflykter, umgås, och samtidigt få information om frågor som rör mänskliga rättigheter, jämställdhet eller sex och samlevnad. Skolan har enligt utredaren stora möjligheter att stödja arbetet mot hedersrelaterat förtryck genom att aktivt använda sitt förtroendekapital. För verksamheter som anordnas av exempelvis ideella föreningar är det inte lika lätt att få kontinuitet eller förtroende hos föräldrarna som när den drivs i skolans egen regi.<sup>89</sup>

Bristen på långsiktighet och utvärderingar har kritiserats från flera håll.<sup>90</sup> Sedan Umeå universitets granskning 2007 har flera projekt och informationssatsningar bedrivits runt om i landet. Inte minst har Länsstyrelsen i Östergötland på regeringens uppdrag arbetat med att sprida vägledningen *Våga göra skillnad*.<sup>91</sup> Länsstyrelsen i Östergötland har också i samarbete med Rädda barnen drivit projektet *Det handlar om kärlek*<sup>92</sup> samt tillsammans med Alma Europa och RFSL särskilda projekt kring hbtq och heder.<sup>93</sup>

Erfarenheter från projekt som dessa måste utvärderas och kunskapen tillvaratas. Detsamma gäller arbetet inom skolan. I en utredning om hedersrelaterad problematik i skolan konstateras att erfarenheter från kommuner som har arbetat med hedersrelaterad problematik behöver utvärderas och tillgängliggöras.<sup>94</sup>

Nationella samordnaren menar liksom Socialstyrelsen att det behövs forskning såväl om de metoder och insatser som används idag, som om risk- och skyddsfaktorer för att kunna arbeta före-

<sup>89</sup> Bak, M., (2013) *Förebygga hedersrelaterat våld- hur gick det?* En gruppverksamhet bedrevs i skolans regi, den andra genom skolan men av KFUM. Trots att KFUM är en stor och etablerad organisation var det svårt att få samma genomslag som när skolan själva driver verksamhet. KFUMs verksamhet har också utvärderats av FoU i Väst, med liknande resultat. FoU i Väst (2012): *På tal om jämställdhet. En utvärdering av KFUM Göteborgs våldsförebyggande arbete med ungdomar – Modiga Tjejer, Modiga Killar och Adam*.

<sup>90</sup> Senast av Socialstyrelsen 2014 och Grutzky, E. och Åberg, L. (2013), *Heder och samvete. En bok om hederskultur i Sverige*.

<sup>91</sup> Länsstyrelsen i Östergötland utvärderar själva fortlöpande projektet, och har släppt delrapporter. Till projektet hör även en hemsida. <http://projektwebbbar.lansstyrelsen.se/hedersfortryck/Sv/Pages/default.aspx>

<sup>92</sup> Projektet bygger på samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer samt att träffa barn och ungdomar i skolmiljö. Projektets målgrupp är högstadie- och gymnasieelever. Materialet som projektet tagit fram heter *Kärleken är fri*. Projektet har även en webbplats, [dinarattigheter.se](http://dinarattigheter.se)

<sup>93</sup> *HBT och Heder* (2011). Råd till yrkesverksamma finns på webbplatsen [www.hbtheder.se](http://www.hbtheder.se) Det kan tilläggas att Länsstyrelsen i Skåne i samarbete med RFSL också driver webbplatsen [www.heder.nu](http://www.heder.nu)

<sup>94</sup> Darvishpour, M., Lahdenperä, P. & Lorentz, H. (2010), *Hedersrelaterad problematik i skolan- en kunskaps och forskningsöversikt*.

byggande och uppmärksamma fall med risk för hedersrelaterat våld. Samordnaren föreslår därför att Socialstyrelsen ska utvärdera de insatser som används för att skydda personer som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck och de olika formerna av förebyggande arbete som bedrivs mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Det finns behov av kvalitetssäkring och oberoende granskningar av metoder och resultat, både när det gäller akut skydd och det långsiktiga arbetet. Nationella samordnaren ser också att det behövs ett nationellt strategiskt förebyggande arbete, vilket föreslås i avsnitt 8.3.

### 5.7.1 Viktigt med ett nationellt resurscentrum

**Förslag:** Statskontoret ska utvärdera det arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck som bedrivs vid Länsstyrelsen i Östergötland. Utvärderingen ska innehålla en bedömning av effektiviteten i verksamhet och organisering.

**Bedömning:** Det behövs även fortsättningsvis finnas ett nationellt resurscentrum i frågor som rör hedersproblematik. Resurscentrums funktion bör vara rådgivande, samordnande, stödjande och metodutvecklande. I uppdraget bör också ingå att sprida kunskap och vara en aktiv länk mellan frivilligorganisationer och myndigheter.

### Nuvarande resursteam och resurscentrum

Länsstyrelsen i Östergötland har sedan 2003 haft ett uppdrag som resurscentrum i frågor som rör hedersproblematik. Uppdraget har blivit förlängt till 2015. Under denna tid har länsstyrelsen i Östergötland kommit att inta en central roll som samordnare, stödfunktion, metodutvecklare och informationsspridare. Länsstyrelsen i Östergötlands län ska senast den 13 februari 2015 lämna en slutrapport där utvecklingen av myndighetssamverkan och eventuella förslag till åtgärder ska redovisas.<sup>95</sup> Även Origo i Stockholm har en

<sup>95</sup> 2013-09-06. U2013/5290/JÄM. Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 3:1. Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13.

länsövergripande funktion som officiellt samarbets- och resurscentrum. Origo ger kurser och rådgivning till myndigheter, handläggare och liknande parallellt med praktisk verksamhet för utsatta. En viktig och framgångsrik del i deras arbetssätt är att verksamheten är samlokaliserad med flera samhällsfunktioner, som polis och barnmorska vilka arbetar tillsammans med kuratorerna.<sup>96</sup>

Sedan 2013 finns ett resursteam vid Rikspolisstyrelsen dit polismyndigheterna runt om i landet kan vända sig för rådgivning i enskilda ärenden.

Det har tidigare framhållits att det finns ett glapp mellan det civila samhällets organisationer och det offentliga samhällets. Frivilligorganisationerna har stått som kunskapsproducenter men erfarenheterna tas inte alltid tillvara av det offentliga samhället.<sup>97</sup> Det har också bidragit till en kortsiktig projektkultur som har inneburit att frivilligorganisationer kan komma att konkurrera med varandra i sökandet efter fortsatt finansiering istället för att samverka. Alla har inte heller samma syn på frågan om hedersrelaterat förtryck, eller på hur man ska agera.<sup>98</sup>

Nationella samordnaren bedömer att det även fortsättningsvis bör finnas ett resurscentrum. Att där ska finnas ett kompetensteam, på det sätt som *Betänkandet om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap* rekommenderar, är viktigt för att kunna förbättra samverkan mellan samhällets insatser på området.<sup>99</sup> Det är också viktigt att det finns en funktion som resurscentrum, dit exempelvis en handläggare eller kvinnojour i en kommun kan ringa för att be om råd. Ett exempel på det är den telefonlinje för rådgivning till personer som stöter på problemet i sin yrkesroll som Länsstyrelsen i Östergötland har öppnat. Resurscentrat och dess kompetensteam bör ha en stödjande och samordnande roll i förhållande till det övergripande arbetet mot våld i nära relationer som nationella samordnaren i avsnitt 8.5 föreslår regeringen att ge till länsstyrelserna.

---

<sup>96</sup> Mer information finns på [www.origostockholm.se](http://www.origostockholm.se). Alla verksamheter som arbetar praktiskt med frågan får förstås fungera som rådgivare i vissa lägen. När det gäller att ge kurser och information och driva jourtelefon eller liknande. Elektra/Fryshuset, Linnamottagningen, Terrafem, Tris och Systerjouren Soraya har sådana funktioner. I synnerhet Länsstyrelsen i Östergötland har emellertid ett övergripande uppdrag. Origo har i sin tur som uttalat mål att fungera som sambandscentrum. Stockholms stad är huvudman men Origos samarbetar med 25 kommuner, länspolisen och landstinget.

<sup>97</sup> Schlytter m.fl. (2011), *Heder och det civila samhällets metoder*.

<sup>98</sup> En del av skillnaderna rör huruvida hedersförtryck inte ska särbehandlas utan helt enkelt ses som ett uttryck av patriarkalt våld.

<sup>99</sup> SOU 2012:35. Länsstyrelsen i Östergötland har också inrättat ett sådant kompetensteam.

## Statskontoret ska utvärdera arbetet mot hedersrelaterat förtryck

Länsstyrelsen i Östergötland har gjort ett betydelsefullt arbete inom området. Det arbete som bedrivs vid länsstyrelsen har haft och kommer sannolikt även fortsättningsvis att ha en avsevärd inverkan på hur det svenska samhället arbetar mot våld och förtryck i hederskontext. Samordnaren ser samtidigt en brist i att det omfattande uppdrag som länsstyrelsen har fått inte har utvärderats av en oberoende instans.

Länsstyrelsen har löpande och enligt direktiven lämnat egna redovisningar. Enskilda projekt har också utvärderats. Det finns däremot ingen övergripande utvärdering av Östergötlands uppdrag. Nationellt centrum för kvinnofrid har granskat utbildningsinsatser kring mäns våld mot kvinnor, där länsstyrelsens utbildningar ingick. Heder ingår även i den nationella strategin för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra,<sup>100</sup> men den fokuserar på huruvida insatserna har lett till ny kunskap och nya metoder och kan inte väntas ge en övergripande bild av verksamhet eller kvalitet. Riksrevisionen kommer att utvärdera jämställdhetsåtgärderna under de två senaste mandatperioderna, men inte i form av en utvärdering av Länsstyrelsen i Östergötlands arbete. Med tanke på uppdragets omfattning är det angeläget att uppdraget utvärderas av en oberoende instans, på liknande sätt som utvärderingen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län.<sup>101</sup> Samordnaren föreslår att Statskontoret ska utvärdera Länsstyrelsen i Östergötlands arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

---

<sup>100</sup> Dir. 2014:25.

<sup>101</sup> Statskontoret (2014), *Utvärdering av samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län*.

## 6 Sätt fokus på våldsutövaren

### 6.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

De sociala insatserna mot våld i nära relationer har liknats vid samhällets förhållningssätt till naturkatastrofer.<sup>1</sup> Att samhället inriktar insatserna på konsekvenserna av våldet, med tillfälligt boende, sjukvård och krisstöd, precis som vid naturkatastrofer. Som påpekas i *kapitel 2* måste arbetet mot våld i nära relationer i mycket större utsträckning inriktas på orsakerna till våldet och ha ett långsiktigt förebyggande perspektiv.

I *avsnitt 8.3* föreslås att det nationella strategiska arbetet mot våld i nära relationer särskilt ska inriktas på förebyggande insatser. Här lämnas förslag på hur insatserna till dem som redan har utövats våld kan utvecklas.

#### 6.1.1 Våld i nära relationer – ett upprepningsbrott

Flera studier visar att våld i nära relationer i hög grad är ett upprepningsbrott. Risken för att en person som utsatts för våld i nära relation ska utsättas igen är mycket stor jämfört med andra typer av brott. En ökning av risken för upprepning från gärningsmannen gäller även personer i en ny relation. En av de största riskgrupperna är barn som lever med föräldrar där det förekommer våld. Våld

---

<sup>1</sup> Liknelsen gjordes av företrädare för Kriscentrum för kvinnor i Stockholm vid nationella samordnarens besök där i oktober 2012.

mellan föräldrar lyfts i en stor svensk studie fram som den största riskfaktorn för barnmisshandel.<sup>2</sup>

Att upprepad utsatthet är mycket vanligt vid våld i nära relationer framgår av internationella och svenska studier.<sup>3</sup> British Crime Survey visar till exempel att nästan hälften av alla som uppger att de utsatts för våld i nära relationer har utsatts mer än en gång.<sup>4</sup>

Brottsförebyggande rådet (Brå) har också genomfört några svenska studier på området som ger ett liknande resultat. Brå har undersökt hur många anmälningar i vissa brottskoder som var en upprepad anmälan.<sup>5</sup> En upprepad anmälan innebar att samma förövare begick ett brott mot samma målsägande inom 12 månader efter första anmälan.<sup>6</sup> Brå:s studie visar att runt 30 procent av alla anmälningar i de urvalda brottskoderna var en upprepad anmälan. Med tanke på att många sannolikt inte anmäler alla upprepade brott gör Brå bedömningen att risken för upprepad utsatthet i praktiken är ännu högre.

I en äldre studie har Brå också undersökt omfattningen av upprepat våld i två kommuner.<sup>7</sup> Skillnaden i risk för de kvinnor som redan utsatts var femtio gånger större jämfört med samtliga kvinnor i de två kommunerna. Undersökningen visar också att en upprepad anmälan kommer mycket snabbt. Inom en månad hade drygt 25 procent av kvinnorna anmält ett nytt brott, efter 2–3 månader hade hälften anmält ett nytt brott.

I Brå:s nationella kartläggning av våld i nära relationer från 2014 uppger 26 procent av alla kvinnor som utsatts för våld i nära relationer under det senaste året att de har utsatts vid flera tillfällen.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Jansson, S., Jernbro, C., Långberg, B. (2011), *Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige – en nationell kartläggning 2011*.

<sup>3</sup> Davies, R.C., Maxwell, C. (2002), *Preventing repeat incidents of family violence: A reanalysis from three field tests*.

<sup>4</sup> Home Office (2011), *Crime in England and Wales 2010/2011*.

<sup>5</sup> Brå (2010), *Upprepad utsatthet för våld. Polisens och socialtjänstens arbete i nio län*.

<sup>6</sup> I studien inkluderades ett urval av brottskoder för mord, mordförsök, misshandel, våldtäkt, sexuellt ofredande, olaga hot, ofredande och grov kvinnofridskränkning. Inga brottskoder för personer under 15 år användes.

<sup>7</sup> Brå (2001), *Upprepad utsatthet för brott*.

<sup>8</sup> Brå (2014), *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*.



## 6.2 Utveckla polisens arbete mot upprepat våld

**Förslag:** Rikspolisstyrelsen ska utfärda föreskrifter och allmänna råd avseende polisens arbete att förebygga upprepad utsatthet för våld i nära relationer.

**Bedömning:** Polisens insatser mot upprepat våld måste utvecklas. Förutsättningarna för att utveckla ett strategiskt och målgruppsinriktat arbete mot upprepat våld ökar med en närmare samverkan mellan polisen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera i operativa arbetsgrupper (avsnitt 3.1.2). Polisen bör:

- undersöka barns situation närmare,
- arbeta mer underrättelsebaserat och kartlägga vilka personer som är upprepat utsatta,
- utöka stödet till brottsutsatta,
- motivera förövare till förändring och
- följa upp anmälda fall.

### 6.2.1 Strategier för att arbeta mot upprepat våld

#### Arbeta underrättelsebaserat

En första strategi för att förebygga våld i nära relationer är att arbeta underrättelsebaserat, genom att kartlägga vilka personer som är upprepat utsatta.

Ett sätt att närma sig problemet är att föröka identifiera de personer som löper störst risk att utsättas för upprepat våld och där risken för allvarligt våld bedöms vara störst. Här har polisen redan verktyg genom de instrument för riskanalys som tagits fram inom polisen på senare år. Nationella samordnaren gör bedömningen att detta arbete skulle kunna bedrivas mer systematiskt än vad som är fallet idag. Fortfarande görs inte riskanalyser för alla fall av brott i nära relationer, det finns också stora regionala skillnader. Studier

har även visat att ganska få typer av insatser vidtas utifrån riskanalysernas resultat.<sup>9</sup>

Ett underrättelsebaserat arbetssätt kan också tillämpas utifrån ett gärningsmannaperspektiv. Polisen kan upprätta förteckningar över förövare som bedöms särskilt farliga, sprida denna kunskap till polispersonal i yttre tjänst och sätta in åtgärder. Det finns flera internationella exempel på sådana arbetssätt (se avsnittet offensiva arbetsmetoder nedan).

Flera poliser som den nationella samordnaren träffat lyfter också fram att polisen skulle kunna upptäcka fler fall av våld i nära relationer, genom att uppmärksamma ärenden där lindrigare brott förekommer i ett tidigt skede. Genom att uppmärksamma hot och ofredanden tidigt ökar möjligheterna att identifiera relationer som kan utvecklas i en farlig riktning. Idag är de möjligheterna delvis begränsade. Dels beror det på att vissa fridskränkingsbrott inte ingår i den brottskatalog som enligt polisens riktlinjer rekommenderar att en riskanalys ska göras. Dels finns vissa praktiska svårigheter att samla in dessa data. Ett ofredande kan till exempel anmälas per telefon till Polisens kontaktcenter (PKC). En utredare berättade hur en kvinna anmält ett flertal ofredanden men där förundersökningen lagts ned vid PKC utan att någon riskanalys gjordes eller att informationen vidarebefordrades till den lokala polismyndigheten. En rapport från Brå visar också att vid hedersrelaterade brott är det inte helt ovanligt med anmälningar om olaga hot utan att något våldsbrott har anmälts.<sup>10</sup>

Fördelen med att polisen anlägger ett mer underrättelsebaserat arbetssätt för våld i nära relationer är att detta är ett väletablerat arbetssätt. Det passar in i polisens ordinarie sätt att arbeta med vissa typer av brottslighet. Om arbetet gjordes mer underrättelsebaserat skulle polisens mer kvalificerade analysfunktioner vid kriminalunderrättelsetjänsten kunna utnyttjas i större utsträckning. Att polisens arbete mot våld i nära relationer borde bli mer underrättelsebaserat lyfts också fram i en rapport från polismyndigheten i Västra Götaland.<sup>11</sup> Rapporten bygger på en analys av 39 fall av dödligt våld mot kvinnor i nära relation. Av rapporten framgår att information om kvinnornas akuta situation i många fall funnits

<sup>9</sup> Brå (2010), *Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående – En lägesbeskrivning av polisens arbete*.

<sup>10</sup> Brå (2012), *Polisens utredningar av hedersrelaterat våld*.

<sup>11</sup> Polismyndigheten i Västra Götaland (2013), *Dödligt våld i nära relation – en första genomlysning*.

både inom polisen och hos andra myndigheter, men att den aldrig sammanställts systematiskt på något ställe. Enligt rapporten får poliser som arbetar i yttre tjänst i regel inte heller ta del av aktuell underrättelseinformation om våld i nära relationer. Polisen kan till exempel skicka en patrull till en bostad där det anmälts bråk och skrik utan att poliserna får information om att det finns en historik med relationsvåld på den aktuella adressen.

I dessa fall skulle den operativa arbetsgruppen och de individuella handlingsplanerna kunna fylla en viktig funktion (avsnitt 3.2). Om ärenden diskuteras mer i samverkan mellan olika myndigheter ökar möjligheterna att identifiera fall där en samlad analys av uppgifter från olika myndigheter indikerar en hög hotbild.

## Utökat stöd till brottsutsatta

### *Hembesök*

En internationell utveckling tycks vara att polisen i allt större utsträckning gör *hembesök* hos våldsutsatta för att förebygga upprepat våld. Forskning har visat att det kan finnas en öppning under en kortare period efter en våldshändelse där den utsatte är mottaglig att i grunden förändra sin livssituation.<sup>12</sup> Metoden har prövats på många håll, även i Sverige, men först under senare år lyfts fram som en viktig metod för att stärka skyddet för brottsutsatta. Framför allt har den fått stor spridning i USA. Polisen i New York gör årligen cirka 70 000 hembesök i våldsutsatta hushåll.<sup>13</sup> Syftet med hembesöken är att göra en säkerhetsplanering med den brottsutsatta eller att uppdatera den planering som redan gjorts. Polisen kontrollerar också om det finns tecken på fortsatt våld, till exempel skador, blåmärken eller utifrån den utsattes egna uppgifter. Det kan också finnas tecken på sönderslagna saker i bostaden. En viktig del är att kontrollera om gärningsmannen har återvänt till bostaden när det finns ett utfärdat kontaktförbud. Hembesöken görs av en särskild enhet för relationsvåld. Varje lokalpolisområde i staden har en lista med särskilda ”riskhushåll” där den boende bedöms ha en hög risk för att utsättas för allvarligt

<sup>12</sup> Davis, R.C. & Smith, B. (1994). *Teaching victims crime prevention skills: Can individuals lower their risk of crime?*

<sup>13</sup> New York Times, (2013), *Police Take On Family Violence to Avert Deaths.*

våld och ska få särskilt stöd från polisen. Vid en sådan kontakt ger polisen också tips om praktiska brottsförebyggande åtgärder.

Hembesök och säkerhetsplanering är åtgärder som skulle passa att ingå som en del av insatserna i en individuell handlingsplan (avsnitt 3.1.2).

I dagsläget pekar forskningen kring effekterna av hembesöksprogram i olika riktning. En metastudie av tio amerikanska hembesöksprogram visar att de inte minskat upprepat våld, men att hembesöken får fler kvinnor att anmäla de upprepade händelserna.<sup>14</sup> Trots det drar vissa slutsatsen att hembesök är en lovande metod för att stödja våldutsatta. Brittiska College of Policing anser att det finns anledning att använda metoden.<sup>15</sup> Även Brå har dragit denna slutsats.<sup>16</sup> Ett projekt vid polisen i Mölndal ger också visst stöd för att riktade insatser efter en polisanmälan gör att fler våldutsatta anmäler upprepat våld.<sup>17</sup> Det finns också forskare som menar att insatser för att stödja våldutsatta kan öka förtroendet för polisen.<sup>18</sup>

#### *Etablera kontakt med sjukvården*

Det är vanligt att våldutsatta kvinnor väljer att inte stå fast vid vad de först berättat för polisen i ett akut skede av en utredning. En studie från Brå visar att 30–40 procent av kvinnorna inte deltar i polisens utredningar vid våld i nära relationer. Brå har i sin utredning försökt hitta faktorer som kan påverka att kvinnan deltar i utredningen. De faktorer som Brå lyfter fram är att målsäganden ”övertalas”, att vittnen förhöras, att förhör med målsägande spelas in med ljud och bild, att den misstänkte grips och att man ges samtycke att inhämta sjukjournal.<sup>19</sup>

En åtgärd vissa poliser lyfter fram för att förbättra polisens utredningsläge och motivera kvinnan att ta sig ur sin situation är att köra kvinnorna till sjukvården i samband med att akuta våldshän-

<sup>14</sup> Davis, R. C. (2008), *Effects of Second Responder Programs on Repeat Incidents of Family Abuse*.

<sup>15</sup> College of Policing, *Domestic Abuse and Second Responder Programmes*. What Works Briefing.

<sup>16</sup> Brå (2010), *Upprepad utsatthet för våld. Polisens och socialtjänstens arbete i nio län*.

<sup>17</sup> Ekbrand, H. (2005), *Inte en gång till – utvärdering av brottsförebyggande arbete med inriktning mot upprepad utsatthet*.

<sup>18</sup> Mazerolle, L. (2013), *Legitimacy in Policing: A Systematic Review*.

<sup>19</sup> Brå (2008), *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer*.

dels anmäls. Dels innebär det en större sannolikhet att eventuella skador som kvinnan fått dokumenteras i en sjukjournal eller rättsintyg, som senare kan användas som stödbevisning i en förundersökning. Dels innebär det att kvinnan ges möjlighet att etablera en sjukvårdskontakt i ett tidigt skede.

Även om långt från alla landsting har rutiner för att ta hand om våldsutsatta finns det många sjukvårdsinrättningar som har kompetens hos viss sjukvårdspersonal att ge ett kvalificerat bemötande till våldsutsatta. Flera landsting har utarbetade vårdprogram för våldsutsatta. Örebro läns landsting har till exempel riktlinjer för våld i nära relationer, som förordar att patienter utsatta för våld ska erbjudas att stanna över natten även om skadorna inte motiverar detta. Vissa akutmottagningar har också kuratorer som kan ge samtalsstöd till våldsutsatta kvinnor.

Enligt nationella samordnaren är det därför angeläget att polisen och hälso- och sjukvården har en nära samverkan kring våldsutsatta barn och vuxna. Det behöver finnas fastlagda rutiner och etablerade kontaktvägar, till exempel genom utpekade kontaktpersoner, om hur polisen kan hänvisa våldsutsatta personer till akut sjukvård. Ett konkret exempel som kan tjäna som förebild är Södersjukhuset i Stockholm.

#### *Undersök barns situation närmare*

Flera studier visar att barn som lever i familjer där mamman utsätts för våld av pappan oftast också själva utsätts för våld.<sup>20</sup>

Dessa kunskaper behöver användas av yrkesverksamma inom polis och socialtjänst, för att fånga upp barn som kan riskera att fara illa i samband med att mamman anmäler att hon utsatts för våld. Varken polis eller socialtjänst tycks regelmässigt uppmärksamma detta. I polisens metodhandbok för brott i nära relationer behandlas denna fråga kortfattat. I det åtgärdskort, som riktas till polispersonal i yttre tjänst nämns det inte alls. Enligt Rikspolisstyrelsen kommer detta dock sannolikt att läggas till vid nästa uppdatering av handboken och åtgärdskortet. Se närmare om polisens rutiner i *avsnitt 4.7.2*.

---

<sup>20</sup> Annerbäck, E., Wingren, G., Svedin, C. and Gustafsson, P. (2010), *Prevalence and characteristics of child physical abuse in Sweden – findings from a population-based youth survey*.

Att barn inte uppmärksammas framgår också av en intervjustudie som Brå har gjort med våldsutsatta kvinnor som vänt sig till polisen.<sup>21</sup> När det gällde information som polisen lämnade till kvinnorna under utredningen var frågan ”vad som händer med barnen” den som fick lägst betyg från kvinnorna.

Som nämnts står många kvinnor inte fast vid uppgifter de lämnat i början av polisutredningen. Ett sätt att komma framåt skulle kunna vara att polis och socialtjänst i större utsträckning identifierar även barn som utsatts för våld när mamman anmäler en våldshändelse. Att barnens utsatthet för våld upptäcks i större uträkning skulle kunna vara ett sätt att få fler kvinnor att fullfölja både polisens utredning och att ta emot stöd från socialtjänsten. Sannolikt ökar det också våldsutövande mäns mottaglighet för att påbörja en behandling för sitt våldsamma beteende då deras föräldraförmåga hamnar i fokus.

### Motivera förövare till förändring

#### *Motiverande insatser i akuta situationer*

Precis som en polisanmälan innebär ett unikt tillfälle att få den våldsutsatta att vilja åstadkomma en förändring, ger det polisen en möjlighet att påverka våldsutövaren. Brå:s studie av framgångsfaktorerna för att klara upp brott i nära relationer visar att om gärningsmannen helt eller delvis medger brottet ökar chansen till att brottet uppkläras med 50 procent. Enligt studien förekommer dock bara erkännanden av gärningen helt i sex procent av de granskade ärendena. Här torde finnas en möjlighet för polisen att förstärka sina insatser inte bara för att klara upp brottet, utan också för att nå fram till och etablera en relation med våldsutövaren. Forskning visar att många som utövar våld mår psykiskt dåligt av att misshandla en närstående.

Det finns flera exempel på polismyndigheter som tagit fasta på det och försöker utbilda personalen i motiverande samtal. Arbets sättet har

---

<sup>21</sup> Brå (2008), *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer*.

prövats med goda resultat för att motivera rattfyllerister<sup>22</sup> och missbrukare<sup>23</sup> att söka vård.

Att det framför allt i ett akut läge finns möjligheter att påverka gärningsmän visar också flera av de möten som nationella samordnaren har haft med dömda våldsutövare. Vissa beskriver det som ett "fönster" som öppnas upp i det akuta läget där de är mer mottagliga att inse att de behöver hjälp. När det har gått en tid slår försvarsmekanismerna till och många hittar sätt att bortförklara våldet. Förutom att polisen vid inledande förhör försöker ha en motiverande ansats kan det också finnas skäl att så tidigt som möjligt släppa in professionella i detta arbete. En modell som har prövats på vissa håll i landet är att polisen och Kriminalvården låter behandlare söka upp frihetsberövade män redan i arrester och häkten för att motivera dem att söka hjälp. Ett konkret exempel är polisen i Södertörns polismästardistrikt i Stockholm. Där söker personal vid polisens brottsoffergrupp upp anhållna förövare för att motivera dem att söka hjälp, men också för att förklara att om förövaren söker upp och hotar sin partner kan den bland annat göra sig skyldig till brottet övergrepp i rättssak.<sup>24</sup>

### *Lotsa vidare till annat stöd under utredningen*

Ett motiverande arbete bör också fortgå under den fortsatta utredningen. Många män som anmäls för våld i nära relationer frihetsberövas inte och kallas först efter en tid till förhör hos polisen. Här bör polisen inte bara genomföra ett förhör utan också försöka påverka en våldsutövare att söka stöd för att bryta sitt våldsamma beteende. Det kräver att polisen har kunskap om de stödmöjligheter som finns inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, psykiatri och idéburna organisationer. Det krävs också att polisen har upparbetade kanaler till dessa och har tillgång till informationsmaterial och broschyrer om vart man kan vända sig. Ett konkret exempel på detta är Söderortspolisen i Stockholm som tagit fram

<sup>22</sup> Gustafsson, S. m.fl. (2013), *SMADIT ur den misstänkte rattfylleristens perspektiv. En intervjustudie.*

<sup>23</sup> Sinadinović, K. & Wahlgren, U. (2007), *MUMIN-Projektet - Utvärdering av tidiga insatser mot ungdomars narkotikamissbruk.* Lots-projektet i Sthm - utvärdering av nationella narkotikasamordnaren.

<sup>24</sup> Hjälp för att våga vittna, *Sambandet*, nr. 1, 2014.

en pärm med tillgängliga stödorganisationer för både brottsutsatta och brottsmisstänkta.<sup>25</sup>

Det stöd som polisen lotsar vidare till behöver inte bara handla om hjälp mot aggressivitet och våldsamt beteende. Många av dem som misstänks för våld i nära relationer har stora sociala problem. En studie från Brå av personer som fick ett kontaktförbud utfärdat mot sig visar att 43 procent inte hade någon stadig försörjning (arbetslöshet, beredskapsarbete eller försörjningsstöd). Många har också problem med alkohol- och drogmissbruk eller psykiska problem.<sup>26</sup>

Det bör betonas att den här typen av motiverande arbete förutsätter förövarens frivillighet. Polisen kan aldrig tvinga förövaren till hjälp och stöd.

### *Koppla samman med annan brottslighet*

De studier som gjorts av det grövre relationsvåldet visar att många av gärningsmännen har en hög allmän brottsbelastning. Bland de män som är föremål för en ansökan om kontaktförbud hade nästan 90 procent av dem tidigare misstänkts för minst ett brott mot person, vanligtvis misshandel eller olaga hot. En dryg tredjedel hade misstänkts för minst fem brott mot person. Brottsmisstänkarna avser både brott mot den person som ansökt om kontaktförbud som mot andra. En studie från Brå visar att ett år efter beslutet om kontaktförbud hade 40 procent av förövarna blivit misstänkt för ett nytt brott mot person.<sup>27</sup> Att våld i nära relationer är mycket vanligt bland brottsbelastade personer visar också en studie bland drygt 3 000 klienter som lämnade Kriminalvården våren 2013. Nästan var tionde klient hade dömts för brott i nära relationer (exklusive våld mot barn) under den senaste femårsperioden.<sup>28</sup>

Till nationella samordnaren har många gärningsmän som gått i behandling under fängelsevistelsen framfört att det finns ett stort behov av att kriminalvårdens behandlingsprogram följs upp av frivården för fortsatta insatser.

---

<sup>25</sup> Denna information skulle till exempel kunna finnas tillgänglig på polisens intranät.

<sup>26</sup> Brå (2007), *Besöksförbud – de berörda och deras erfarenheter*.

<sup>27</sup> Brå (2003), *Besöksförbud – en utvärdering av lagen och dess tillämpning*.

<sup>28</sup> Kriminalvården (2013), *Klientkartläggning 2013 – Ett regeringsuppdrag En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*.



Polisen har med andra ord ofta kontakter med män som misstänks för våld i nära relationer i nya ärenden. De kontakterna torde vara ganska återkommande. Det framstår dock som oklart i vilken utsträckning polisen använder de nya brottsmisstankarna som ett sätt att försöka påverka och motivera männen som begått brott i nära relationer. Enligt nationella samordnaren skulle polisen kunna identifiera män som misstänkts för våld i nära relationer när dessa begår våldsbrott mot andra personer.

## Följ upp anmälda fall

### *Kartlägg upprepad utsatthet*

Som framgår av *avsnitt 6.1* är våld i nära relationer ett upprepningsbrott. En viktig del i ett underrättelsebaserat arbets sätt är att kartlägga dem som är upprepat utsatta, bedöma risken att de utsätts för fortsatt eller grovt våld samt att vidta riktade åtgärder för dem.

Rikspolisstyrelsen lyfter fram arbetet mot upprepad utsatthet som en central del av polisens arbete mot våld i nära relationer, men genomslaget har inte varit så stort.<sup>29</sup> Det verkar bero på osäkerhet om hur begreppet upprepad utsatthet ska definieras. Det saknas också teknikstöd, som automatiska markeringar i data-systemet, som visar att det är fråga om ett upprepat brott.<sup>30</sup> Alla sökningar i det nuvarande datasystemet RAR måste göras manuellt. Det finns i och för sig inga hinder att personal som handlägger ärendena gör regelmässiga slagningar på brottsutsatta som anmält brott som är vanligt förekommande vid våld i nära relationer. Med en samlad polismyndighet från 2015 blir det enklare för handläggaren att göra en sökning över hela landet för att hitta eventuella brott som anmälts i andra län.

En Brå-utvärdering av polisens arbete med riskanalyser visar att de vanligaste insatserna som vidtas i de fall där det finns en risk för upprepat våld är utdelning av larmtelefon, ansökan om kontaktförbud och rondering med hundpatruller vid utsatta kvinnors bostäder.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Upprepat utsatthet har under ett flertal år varit omnämnt som en önskvärd strategi för polisens arbete mot våld i nära relationer i de årliga s.k. planeringsförutsättningarna.

<sup>30</sup> Rikspolisstyrelsen (2012), *Inspektion av polismyndigheternas hantering av det lokala personsäkerhetsarbetet*.

<sup>31</sup> Brå (2010), *Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående. En lägesbeskrivning av polisens arbete*.

Nationella samordnaren instämmer i Rikspolisstyrelsens slutsats att det trots svårigheterna borde gå att utveckla arbetet mot upprepad utsatthet. Rikspolisstyrelsen lyfter också fram att upprepad utsatthet kan användas för att utvärdera kvaliteten och förekommande brister i polisens arbete. Utifrån sådana uppföljningar skulle polisen kunna identifiera vilka skyddsåtgärder som sattes in och varför de inte gav ett tillräckligt skydd. Kartläggning och uppföljning av upprepad utsatthet har också förutsättningar att bli utgångspunkt för arbetet i de operativa arbetsgrupperna som föreslås i *avsnitt 3.1.2*.

#### *Arbeta aktivare med kontaktförbuden och följ upp överträdelser*

Precis som en polisanmälan innebär att polisen får en ingång i att arbeta brottsförebyggande, i relation till både offer och förövare, kan ett kontaktförbud användas på detta sätt. Fördelen med att ha kontaktförbuden som en utgångspunkt för en förebyggande ansats är att det i regel handlar om misstänkta våldsbrott där det finns antingen aktuella lagföringar eller konkreta brottsmisstankar som polis och åklagare arbetar med. Ärenden med ett utfärdat kontaktförbud fångar därför ofta in de fall där det handlar om upprepade brott och där hotbilden är högre.

Det är oklart i vilken utsträckning polisen arbetar aktivt med kontaktförbuden. En utvärdering från Brå visar att 40 procent av dem som beviljats ett kontaktförbud har inte blivit kontaktade av polisen efter beslutet. Andelen var lika stor oavsett om de skyddade anmält överträdelse eller inte. Bland de som anmält överträdelse var det också bara en tredjedel som fick erbjudande om ytterligare hjälp eller skydd från polisen.<sup>32</sup> En senare studie från Brå visade att av nio undersökta polismyndigheter var det bara fyra som rutinemässigt följde upp samtliga kontaktförbud.<sup>33</sup> Sedan 2009 finns riktlinjer från Rikspolisstyrelsen för polisens arbete med kontaktförbud.

Polisen skulle tillsammans med socialtjänsten, andra myndigheter och idéburna organisationer som deltar i den operativa arbetsgruppen kunna utveckla stöd- och skyddsåtgärderna för de

---

<sup>32</sup> Brå (2007), *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter*.

<sup>33</sup> Brå (2010), *Upprepad utsatthet för våld. Polisens och socialtjänstens arbete i nio län*.

som skyddas av ett kontaktförbud. De åtgärder som vidtas kan dokumenteras och följas upp i den individuella handlingsplanen.

Med de skärpta påföljder för överträdelser mot kontaktförbud som den nationella samordnaren föreslår (avsnitt 6.9.1), finns större möjligheter för polis och åklagare att agera mot gärningsmän som begår upprepade brott mot personer som ska skyddas av ett kontaktförbud.

Kring kontaktförbuden är det extra viktigt att polis och socialtjänst utvecklar sina samarbetsformer. Ofta får socialtjänsten inte reda på att ett kontaktförbud har utfärdats mot en våldsutövare, när den våldsutsatta är aktuell hos socialtjänsten. Åklagare och domstolar som beslutar om kontaktförbud är skyldiga att underrätta socialnämnden om de som berörs av ett kontaktförbud har gemensamma barn eller kontaktförbudet avser gemensam bostad. Polisen är dessutom skyldig att underrätta socialtjänsten om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Därmed borde socialtjänsten i allmänhet kunna få underrättelser om alla barn som berörs av ett kontaktförbud, oavsett om de är parternas gemensamma barn eller inte. För att säkerställa att socialtjänsten får information om barn som berörs av ett kontaktförbud föreslår den nationella samordnaren en förordningsändring kring detta (se avsnitt 4.8.2).

Nationella samordnaren har vid ett flertal studiebesök kunnat konstatera att samverkan i många fall inte är tillräcklig kring kontaktförbuden. Den iakttagelsen stöds av en utredning från Brå som visar att bara en femtedel av dem som fått ett beviljat kontaktförbud och har barn har varit i kontakt med socialtjänsten.<sup>34</sup>

### *Offensiva arbetsmetoder*

För att arbeta mer aktivt utifrån kontaktförbuden skulle polisen också kunna utveckla fler offensiva åtgärder mot förövaren. Det är även något som har lyfts fram av Rikspolisstyrelsen, som räknar upp kontaktförbud, klargörandesamtal och övervakning som exempel på offensiva åtgärder.<sup>35</sup> Klargörandesamtal är när polisen har ett samtal med den som belagts med kontaktförbud om innebörden av

<sup>34</sup> Brå (2007), *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter*.

<sup>35</sup> Rikspolisstyrelsen (2010), *Riktlinjer för kontaktförbud. Polisens ansvar gällande kontaktförbud*.

förbudet och konsekvenserna av en överträdelse. Med övervakning avses att polisen övervakar den som har belagts med kontaktförbud, till exempel i samband med frigivningen från fängelse eller efter att nya hot har framförts.

Nationella samordnaren instämmer i detta och menar att här borde polisen överväga ytterligare alternativ. Utländska exempel finns kring hur polisen kan arbeta i detta avseende. Polisen i Oslo har gjort försök med hembesök hos våldutsatta samt oanmälda besök hemma hos misstänkta förövare i anslutning till att brottet anmälts. Besöket har inte haft något stöd genom tvångsmedel, utan polisen frågade om de fick prata med den misstänkte.

Ett annat exempel på mer offensiva metoder praktiseras av polisen i Skottland som har inrättat särskilda polisenheter mot relationsvåld.<sup>36</sup> Tre större enheter och fjorton lokala enheter har startats. Grupperna har ett offensivt arbetssätt som påminner om arbetsmetoderna som används mot organiserad brottslighet. Målgruppen är de förövare som bedöms utgöra ett stort hot mot vissa våldutsatta. Gruppen arbetar i stor utsträckning i yttre tjänst. I det offensiva arbetssättet ingår att aktivt bekämpa alla typer av brott som de misstänkta kan tänkas begå, till exempel narkotikabrott, gängrelaterad brottslighet eller trafikbrott. Polisen söker upp de misstänkta personerna för att se till att de följer beslutade kontaktförbud. Utöver det samverkar gruppen med andra myndigheter i multi-disciplinära arbetsgrupper.

Även Rikspolisstyrelsen har i en inspektion lyft fram att det finns möjlighet att utveckla polisens förebyggande arbete för hotade brottsoffer.<sup>37</sup> Enligt inspektionen används offensiva åtgärder i mycket begränsad omfattning. Ett problem anses vara att den rättsliga grunden för polisen att arbeta med offensiva åtgärder är oklar. Enligt inspektionen bör det därför klarläggas vilka arbetsmetoder som är godtagbara för polisen inom ramen för gällande lagstiftning. Nationella samordnaren delar denna bedömning.

---

<sup>36</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2014), *Everyone's business: Improving the police response to domestic abuse*.

<sup>37</sup> Rikspolisstyrelsen (2012), *Inspektion av polismyndigheternas hantering av det lokala personsäkerhetsarbetet*.

## 6.2.2 Vägen framåt

Nationella samordnaren bedömer att det finns goda möjligheter att utveckla polisens brottsförebyggande arbete mot våld i nära relationer. Tidigare granskningar av polisens brottsförebyggande arbete har också lyft fram att det finns en brist på ett systematiskt arbetssätt. Riksrevisionen menar att polisen inte lever upp till kravet på ett problemorienterat och kunskapsbaserat arbetssätt.<sup>38</sup> Förklaringar till det är att det finns relativt lite kunskap om effektiva arbetsmetoder, att problemanalyserna i planlagda insatser är otillräckliga och att det är svårt att följa upp arbetet på grund av bristande dokumentation. Riksrevisionen lyfter också fram flera problem i polisens samverkan med andra myndigheter i det brottsförebyggande arbetet. Rollfördelningen i samverkan är ofta oklar och arbetet genomförs utan närmare planering.

De granskningar som har gjorts av Brå om polisens formella samverkan med andra myndigheter, visar att våld i nära relationer har varit ett ovanligt område i exempelvis de samverkansavtal som finns mellan polis och kommun i de flesta kommuner.<sup>39</sup>

Enligt nationella samordnaren kan den bristande samverkan med andra verksamheter i det brottsförebyggande arbetet ses både som en del av problemet och som en del av lösningen när det gäller att förbättra polisens förebyggande arbete mot våld i nära relationer. Flera av de förslag som lyfts fram i detta avsnitt handlar om åtgärder som polisen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera skulle kunna genomföra effektivare i en samverkansmodell. På så sätt hänger förslagen nära samman med förslagen om en operativ arbetsgrupp, individuella handlingsplaner, utpekad lots i socialtjänsten för våldsutsatta personer (avsnitt 3.1.2) samt förändringen av sekretesslagen (3.3.2).

I tabell 6.1 ges exempel på en checklista som skulle kunna användas för de åtgärder som den operativa arbetsgruppen tar med i den individuella handlingsplanen.

<sup>38</sup> Riksrevisionen (2010), *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna nåtts?* RiR 2010:23.

<sup>39</sup> Enligt uppgifter från Brå till den nationella samordnaren ingick våld i nära relationer i cirka en fjärdedel av de 200 samverkansavtal som Brå granskat.

Tabell 6.1 Förslag till checklista för att förebygga upprepad utsatthet

- Skjutsa våldsutsatta till sjukhus/vårdcentral	
- Motiverande samtal i arrest, häkte och vid förhör med misstänkt	
- Gör hembesök (i nära anslutning till anmälan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nya brott?</li> <li>2. Motivera fortsatt deltagande i utredning</li> <li>3. Följa upp kontaktförbud/överträdelse</li> <li>4. Uppdatera riskanalys</li> <li>5. Säkerhetsplanering</li> <li>6. Prata med grannar (om den utsatte samtycker)</li> </ol>
- Lotsa gärningsmän vidare till stödinsatser mot aggressivitet, missbruk m.m.	
- Uppmärksamma barns situation	
- Följ upp relationsvåldet vid andra brottsmisstankar	
- Följ upp överträdelse av kontaktförbud direkt, meddela socialtjänsten om överträdelse	
- Utveckla de offensiva arbetsmetoderna mot förövare.	

### 6.3 Erbjud våldsutövare tillfälligt boende

**Förslag:** Kommunerna bör erbjuda tillfälligt boende i första hand till våldsutövare, när personer inte längre kan bo tillsammans.

När en våldsutsatt person för sin trygghets skull inte längre vill bo tillsammans med våldsutövaren bör socialtjänsten i första hand erbjuda våldsutövaren tillfälligt boende. Polis och åklagare bör också när det finns tillräckliga skäl i större utsträckning än nu anhålla och häkta våldsutövare för att skydda de brottsutsatta. Våldsutsatta vuxna och barn bör få bo kvar i bostaden för att kunna behålla sitt sociala liv och sin invanda miljö. De våldsutsatta ska inte behöva bryta upp från vänner, bekanta, lekkamrater, förskola eller skola. Det bör vara våldsutövaren som drabbas av den negativa konsekvensen av sitt handlade att behöva flytta. Om en våldsutsatt person har en funktionsnedsättning och har fått bostaden handikappanpassad, är en flyttning extra påfrestande.

En förutsättning för att de våldsutsatta ska bo kvar i bostaden måste vara att risken bedöms som liten att våldsutövaren då fortsätter att utsätta dem för våld. Eventuellt kan våldsutövaren också meddelas kontaktförbud (se även avsnitt 6.9.2 om längre giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Det är mycket sällsynt att våldsutövare erbjuds tillfälligt boende. Det förekommer i Göteborg och Botkyrka, och har tidigare förekommit i Malmö.

I Göteborg driver sociala resursförvaltningen sedan några år Utvägs boende med fyra lägenheter, dit våldsutövare som har barn i hemmet kan flytta och stanna i upp till fyra månader. De måste förbinda sig att inte besöka familjen och att inleda behandling för att bryta med sitt våldsbeteende. De får också en kontaktperson. Partnern och barnen erbjuds stödsamtal enskilt eller i grupp.

De fyra platserna har haft ungefär 50 procents beläggning. Ansvariga bedömer att beläggningen skulle kunna vara högre, men att socialsekreterare av tradition ofta i första hand erbjuder de våldsutsatta skyddat boende.

I Botkyrka finns sedan flera år en lägenhet med två platser, som har varit belagda ungefär 75 procent av tiden. Boendet är inte förenat med krav på behandling och det är ganska sällsynt att de boende får annat stöd av socialtjänsten.

I Malmö användes två lägenheter under cirka ett års tid för ändamålet. Ett tiotal män erbjöds att bo där, varav tre accepterade erbjudandet. Några accepterade inte villkoret att gå i behandling och andra avböjde för att de inte ville skiljas från familjen eller inte ville förlora besittningsrätten till bostaden. Liksom i Göteborg fanns det också en ovana vid arbets sättet hos socialsekreterarna. De erbjöd inte alltid insatsen, trots att den skulle kunna ha varit lämplig.

Nationella samordnaren anser att kommunerna i första hand ska undersöka lämpligheten av att erbjuda tillfälligt boende till våldsutövaren. En förutsättning är att risken för fortsatt våld bedöms som låg och att den våldsutsatta inte motsätter sig det. Kommunen bör förena erbjudandet med motiverande samtal för att förmå våldsutövaren att ta emot hjälp för att bryta sitt brottsliga beteende. I *avsnitt 6.7* föreslås att socialnämndens ansvar att erbjuda våldsutövare stöd och hjälp att förändra sitt beteende ska uttalas i socialtjänstlagen. Här skulle en individuell handlingsplan kunna upprättas inom den operativa arbetsgruppen och flera insatser planeras för att bryta våldet och förebygga upprepad utsatthet.

## 6.4 Utveckla behandlingen av våldsutövare

**Förslag:** Socialstyrelsen ska undersöka förutsättningarna för att differentiera behandlingsutbudet efter behoven hos olika grupper av våldsutövare.

### Bristande kunskap om resultat av behandling

Det finns inte mycket kunskap om vilka resultat behandling av våldsutövare leder till. En rimlig slutsats är dock att behandlingsmetoderna kan utvecklas vidare.

Det finns en handfull översikter, som väger samman resultat från flera olika utvärderingar av behandlingsmetoder för våldsutövare.<sup>40</sup> Slutsatserna skiftar från att behandlingsmetoderna har mycket begränsade effekter till att forskningen är behäftad med sådana metodologiska begränsningar att det inte går att dra några säkra slutsatser om effekterna. Slutsatsen om forskningens metodproblem är den vanligaste. Översikterna handlar i huvudsak om behandling enligt Duluthmodellen och kognitiv beteendeterapi, som har många likheter med varandra och kan vara svåra att skilja åt.

Den svenska kriminalvården använder en variant av Duluthmodellen som har utvecklats i England och Wales och kallas Integrated Domestic Abuse Programme (IDAP). Programmet är inriktat på att våldsutövarna ska lära sig vad som är våldets orsaker, funktioner och konsekvenser, samtidigt som de ska lära sig alternativa beteenden.

Socialtjänsten och frivilligorganisationer använder ofta den norska metoden Alternativ till våld (ATV), som också har gemensamma drag med kognitiv beteendeterapi. Ett viktigt inslag i ATV är en detaljerad analys av enskilda händelser där våldsutövaren har använt våld, vilket ska ge honom eller henne insikt om vad som behövs för att inte använda våld i fortsättningen.

---

<sup>40</sup> Babcock J.C. m.fl. (2004), *A meta-analytic review of domestic violence treatment*; Feder L. m.fl. (2008), *Court-mandated interventions for individuals convicted of domestic violence*; Smedslund G. m.fl. (2011), *Cognitive behavioural therapy for men who physically abuse their female partner*; Akoensi T.D. m.fl. (2012), *Domestic violence perpetrator programs in Europe. Part II: A systematic review of the state of evidence*; Arias E. m.fl. (2013), *Batterer interventions programs: A meta-analytic review of effectiveness*; Eckhardt C.I. m.fl. (2013), *The effectiveness of intervention programs for perpetrators and victims of intimate partner violence*.



Kriminalvården har utvärderat sin behandling enligt IDAP.<sup>41</sup> Män som hade gått i behandling följdes upp efter i genomsnitt mer än fyra år och jämfördes med en kontrollgrupp utan behandling. I båda grupperna hade då 19 procent återfallit i relationsbrott. Av dem som påbörjade behandlingen var det 73 procent som också slutförde den. När jämförelsen i stället gjordes mellan den gruppen och män som inte hade behandlats, fanns det en tendens till skillnad som var till behandlingens fördel. Den var dock inte statistiskt signifikant.

ATV och andra metoder som används i socialtjänsten har utvärderats av Socialstyrelsen.<sup>42</sup> Fysiskt och psykiskt våld, psykisk ohälsa och missbruk hos våldsutövarna hade minskat ett år efter behandlingens början. Det fanns inga skillnader mellan dem som hade fått behandling enligt olika metoder, men inte heller mellan dem som hade genomfört behandlingen och den stora grupp som hade avbrutit den (43 procent). Det gick inte att göra jämförelser med våldsutövare som inte hade fått behandling, och då kunde resultaten inte avgöra om förbättringarna berodde på behandlingen eller skulle ha inträffat ändå.

Det är rimligt att anta att behandlingsmetoderna kan utvecklas vidare. En väg att gå, som har föreslagits av flera forskare, är att differentiera behandlingsmetoderna efter behoven hos olika grupper av våldsutövare.<sup>43</sup>

### Finns kliniskt relevanta skillnader mellan våldsutövare?

Allt våld är inte likadant och alla våldsutövare är inte lika. Frågan är om det finns skillnader som är kliniskt relevanta och som kan motivera skillnader i terapeutiskt tillvägagångssätt.

Det har gjorts försök att skilja på olika typer av våld i nära relationer och olika typer av våldsutövare. En vanlig distinktion som beskrivs på olika sätt är den mellan planerat och oplanerat våld, instrumentellt och expressivt våld eller proaktivt och reaktivt våld. Den första typen av våld fungerar som medel för att uppnå ett mål.

<sup>41</sup> Kriminalvården (2011), *Behandlingsprogrammet IDAP i Kriminalvården. Utvärdering av återfall i brott för programdeltagare 2004-2007*.

<sup>42</sup> Socialstyrelsen (2010), *Behandling av män som utövar våld i nära relationer – en utvärdering*.

<sup>43</sup> Två exempel är Bowen, E. (2011), *The rehabilitation of partner-violent men* och Johnson, M. P. (2008) som refereras i det följande.

Den andra typen är inte målinriktad utan utlöses av starka, negativa känslor.

Den amerikanske sociologen Michael P Johnson har utvecklat en typologi för fysiskt våld i nära relationer, där den grundläggande distinktionen görs mellan våld som är en del av en strategi för att uppnå kontroll över den andra och våld som inte ingår i en sådan strategi utan är ett uttryck för ilska. I direkt översättning kallar han den första typen intimterrorism och den andra typen situationsbundet parvåld.<sup>44</sup> Det kan finnas andra benämningar som är lämpligare på svenska.

### *Intimterrorism*

Intimterrorismen definieras av att den är förenad med flera andra medel för att uppnå dominans och kontroll, till exempel att övervaka partnern och hålla sig informerad om var hon är, att begränsa hennes vistelse utanför hemmet, att kräva olika former av hushållsarbete, att lägga beslag på familjens inkomster, att förstöra och förhindra andra sociala relationer, att förbjuda utbildning och yrkesarbete, att kritisera, nedvärdera och förödmjuka och att hota och skrämma.

I en mindre undersökning hade nästan 80 procent av kvinnor som nåddes via kvinnojourer utsatts för intimterrorism. Bland våldsutsatta kvinnor som nåddes via flygblad och på andra sätt var det bara 14 procent.<sup>45</sup> Johnson menar att de flesta kvinnor i skyddade boenden har utsatts för intimterrorism, och att offer för intimterrorism är underrepresenterade i allmänna befolkningsundersökningar på grund av den kontroll de är utsatta för. Situationsbundet parvåld är ändå den vanligaste formen av våld i nära relationer.

Intimterrorism utövas enligt Johnson nästan bara av män, brukar eskalera och leder ofta till allvarliga fysiska skador. Andra följder för offret är låg självkänsla, rädsla, ångest, depression och post-traumatiskt stressyndrom.

---

<sup>44</sup> Johnsons begrepp är "intimate terrorism" resp. "situational couple violence", se Johnson M. P. (2008), *A typology of domestic violence. Intimate terrorism, violent resistance, and situational couple violence*.

<sup>45</sup> Föreläsning av Johnson vid Mottagningen mot våld i nära relationer i Uppsala i april 2014.

### *Två typer av intimterrorister*

Med hjälp av en annan typologi skiljer Johnson på två typer av utövare av intimterrorism.<sup>46</sup> Den första typen, den beroende, är känslomässigt starkt beroende av partnern och blir lätt svartsjuk. Den är med Johnsons ord ”besatt” av partnern och håller ”desperat” fast vid henne. Den andra typen, de antisociala, är inte särskilt beroende. De har antisociala personlighetsdrag, vilket betyder att de har svårt att känna empati med andra och svårt att känna skuld för egna handlingar. De använder våld för att få sin vilja igenom både i familjen och i andra sammanhang. Gemensamt för båda typerna av våldsutövare är att de har kvinnofientliga attityder och traditionella föreställningar om mäns och kvinnors roller.<sup>47</sup>

### *Situationsbundet parvåld*

Den andra typen av våld, det situationsbundna parvåldet, har inte sin grund i den ena partens strävan efter kontroll utan i konflikter som övergår i gräl, som i sin tur övergår i fysiskt våld. Det har mindre samband med föreställningar om genus och särskilda personlighetsdrag och mer med dålig kommunikations- och argumentationsförmåga och kanske också med bristande närhet i relationen. Det finns stor variation i hur ofta det situationsbundna parvåldet utövas och i hur allvarligt det är. Även det kan leda till allvarliga skador, men inte lika ofta. Det utövas oftare av båda parter i en relation. I sina allvarligare former utövas det dock mest av män.

### *Andra våldstyper*

Våldet i relationer karakteriserade av intimterrorism är mer sällan ömsesidigt, men det förekommer att den icke-kontrollerande parten också tar till våld. Johnson kallar den typen av våld våldsamt motstånd. De sällsynta fall då båda parter försöker få kontroll över den andra kallar han ömsesidig, våldsamt kontroll.

---

<sup>46</sup> Holtzworth-Munroe, A. (2000), *A typology of men who are violent toward their female partners: making sense of the heterogeneity in husband violence*.

<sup>47</sup> Holtzworth-Munroe kallar de två typerna ”emotionally volatile or borderline/ dysphoric” och ”generally violent/antisocial”.

## Finns behandlingsmetoder för olika typer av våldsutövare?

Om det finns olika typer av våld och våldsutövare, är det möjligt att behandlingsmetoderna kan anpassas till deras särskilda egenskaper och på det sättet nå bättre resultat.

Enstaka forskningsfynd pekar i den riktningen. I en amerikansk studie fick våldsutövare med en beroende personlighet bättre resultat med psykodynamisk gruppterapi än med vad som kallas ”feministisk, kognitiv beteendeterapi”. För våldsutövare med antisociala drag gällde däremot det omvända; de fick bättre resultat med den kognitiva beteendeterapin.<sup>48</sup>

Dialektisk beteendeterapi är en annan metod som har använts för sådana grupper av våldsutövare som Johnson pekar ut som skyldiga till intimterrorism.<sup>49</sup> Även terapi byggd på anknytnings-teori har föreslagits för våldsutövare som har problem med känslomässigt beroende och en vilja att kontrollera andra.<sup>50</sup>

För den typ av våld som Johnson kallar situationsbundet parvåld föreslår han kognitiv beteendeterapi och parterapi, som är inriktad på att öka förmågan till kommunikation, konfliktlösning och att kontrollera sin aggressivitet.

Även andra forskare har föreslagit parterapi, men bara om flera förutsättningar är uppfyllda: att våldet är ömsesidigt, att allvarligt fysiskt våld inte förekommer och att ingen har ett maktövertag eller är rädd för den andra.<sup>51</sup> I Johnsons terminologi betyder det att bara vissa former av situationsbundet parvåld kan behandlas med parterapi.

Typologierna för våld och våldsutövare och de olika behandlingsmetoderna väcker frågor som:

- Finns det empiriskt stöd för att det finns olika typer av våld och våldsutövare med de egenskaper som typologierna beskriver, och går det i så fall att bestämma vilken typ en individ tillhör?

---

<sup>48</sup> Saunders, D. G. (1996), *Feminist-cognitive-behavioral and process-psychodynamic treatment for men who batter: interaction of abuser traits and treatment models*.

<sup>49</sup> Fruzzetti, A. E., Levensky, E. R. (2000), *Dialectical behavior therapy for domestic violence: rationale and procedures*; McCann, R. A. m.fl. (2000), *DBT with an inpatient forensic population: the CMHIP forensic model*.

<sup>50</sup> Sonkin, D. J., Dutton, D. (2003), *Treating assaultive men from an attachment perspective*.

<sup>51</sup> Heyman, R. E., Schlee, K. (2003), *Stopping wife abuse via physical aggression couples treatment*; O’Leary, K. D., Cohen, S. (2007), *Treatment of psychological and physical aggression in a couple context*.

- Hur stora grupper utgör de olika typerna i olika populationer, som alla våldsutövare, personer som döms för våld och personer som frivilligt söker behandling?
- Finns det effektiva behandlingsmetoder som är särskilt anpassade till behov hos de olika grupperna av våldsutövare, och är dessa möjliga att tillämpa i svenska behandlingsverksamheter?

Nationella samordnaren föreslår att Socialstyrelsen undersöker dessa och andra relevanta förutsättningar för utveckling av behandlingsmetoderna för våldsutövare.

## 6.5 Inrätta en nationell telefonlinje för våldsutövare

**Förslag:** En nationell telefonlinje ska inrättas för information och stöd till personer som har problem med sin aggressivitet och för att motivera dem till behandling.

Sedan 2012 finns en nationell hjälplinje, PrevenTell, för dem som upplever att de tappat kontrollen över sin sexualitet, som känner oro för sina tankar och handlingar eller är rädda att göra sig själva eller andra illa. Linjen ska öka möjligheten att få hjälp och behandling i tid. Målsättningen är att förebygga sexuella övergrepp genom program riktade till personer i riskzonen. PrevenTell drivs av Centrum för Andrologi och Sexualmedicin (CASM) vid Karolinska Universitetssjukhuset och är ursprungligen en del av regeringens satsning på att stärka det förebyggande arbetet mot sexualbrott.

De som svarar i telefon är sjuksköterskor, legitimerade psykologer och psykoterapeuter. De har alla stor erfarenhet av att prata om och svara på frågor som rör det sexuella området. De som ansvarar för behandlingen på CASM är psykiatriker, psykologer, psykoterapeuter och sjuksköterskor. Behandlingen syftar i första hand till att förhindra och stoppa oönskade eller otillåtna sexuella beteenden med negativa konsekvenser för såväl den egna personen som för andra i omgivningen. PrevenTell har även byggt upp en nationell hänvisningsbank med ett nätverk av organisationer som kommer i kontakt med vårdgruppen – akutpsykiatri, vuxenpsykiatri, barn- och ungdomspsykiatri, rättspsykiatri, beroendevården, habilitering, ungdomsmottagningar, mansverksamheter, mansjourer samt privata organisationer som arbetar med sexologiska frågeställningar.

Ungefär 500 personer med oro för att skada andra med sin sexualitet har ringt till PrevenTell per år. Nio av tio har varit män och medelåldern 38 år. På frågan om de någon gång har utövat psykiskt eller fysiskt våld mot en närstående har 15–20 procent svarat ja. Drygt hälften har uppgett personnummer och varit beredda att besöka mottagningen för vård och behandling.

Nationella samordnaren föreslår att det inrättas en nationell telefonlinje dit personer med aggressionsproblem kan ringa för information, stöd och motiverande samtal. En snabbare väg skulle kunna vara att förlänga och utöka PrevenTells uppdrag till att även omfatta personer med aggressionsproblem. PrevenTell har ett utarbetat arbetssätt, lokaler, samarbetspartners med mera inom ett problemområde som är närbelägen. Sexuellt våld förekommer ofta vid brott i nära relationer. Om PrevenTellprojektet förlängs, är det under vissa förutsättningar möjligt att bredda PrevenTells uppdrag och kompetens, enligt vad som har framförts till nationella samordnaren. Kostnaden för att driva hjälptelefonen har varit cirka tre miljoner kronor per år. Med en utvidgad målgrupp kan den uppskattas till fyra miljoner per år. En lämplig tid för utvärdering av en försöksverksamhet är fyra år.

Det är möjligt att en webbplats kan fylla en liknande funktion som en telefonlinje. En webbplats är alltid tillgänglig, och tröskeln för att besöka den är sannolikt lägre än för att ringa ett telefonsamtal. Vid Linköpings universitet pågår 2014 ett försök med en interaktiv webbplats för personer som utövar våld i nära relationer. Webbplatsen ger information, ställer frågor och ger automatiserad återkoppling på svaren. Metoden bygger på motiverande samtal och syftar till att ge stöd för att fatta beslut om att söka hjälp eller inte. Personen får ange upplevda för- och nackdelar med att söka hjälp och att låta allt förbli vid det gamla. En sammanställning av svaren och kommentarer till dem ska ge underlag för beslut.

Linköpings universitet ska även göra ett försök att ge behandling via internet till personer med aggressionsproblem som också har andra psykiska problem, men som inte utövar grovt våld.

Om de utvärderingar som görs av försöken ger positiva resultat, föreslår nationella samordnaren att telefonlinjen kombineras med internetbaserat stöd, motivationsarbete och behandling.

För ändamålet används 1 miljon kronor per år, se *avsnitt 10.1.2*.

## 6.6 Erbjud anställda behandling

**Förslag:** Statliga myndigheter ska som en del av företagshälsovården erbjuda behandling till personer som har problem med sin aggressivitet.

Personer som använder våld i nära relationer kan ha olika socioekonomisk bakgrund. Däremot finns det en övervikt av personer med allvarliga personliga problem utöver våldet. Sju av tio män i en norsk studie uppfyllde kriterier för minst en psykiatrisk diagnos. De vanligaste problemen var depression, alkoholberoende och antisocial personlighetsstörning. Närmare femtio procent hade tre eller fler diagnoser och många var självmordsbenägna.<sup>52</sup>

Den norska studien undersökte inte hur männen mådde efter behandling mot sina aggressionsproblem. Ett sådant utfall kan emellertid ses i en utvärdering från Socialstyrelsen. Även i Socialstyrelsens studie fanns en övervikt av män med psykisk ohälsa. Innan de påbörjade behandling var deras självupplevda psykiska hälsa markant sämre än hos en normalgrupp svenska män. Efter behandlingen hade den förbättrats. Användningen av alkohol och narkotika minskade också, även om den fortfarande var högre än hos normalbefolkningen.<sup>53</sup>

Det kan alltså finnas en hälsovinst för våldsutövaren att påbörja behandling mot sina aggressionsproblem. Behandlingen kan påverka inte bara våldsbeteendet, utan även psykisk hälsa och alkoholkonsumtion. Utifrån det perspektivet skulle man kunna se behandling mot aggressionsproblem som något som borde kunna inkluderas i företagshälsovården. Nationella samordnaren föreslår att våldsbehandling som ett första steg ska erbjudas anställda i statliga myndigheter inom ramen för företagshälsovården.

<sup>52</sup> Askeland, m.fl. (2012), *Kjennetegn hos menn som har oppsøkt Alternativ til Vold (ATV) for vold i nære relasjoner*.

<sup>53</sup> Socialstyrelsen (2010), *Behandling av män som utövar våld i nära relationer – en utvärdering*. Som påpekats i avsnitt 6.4 gick det inte att utläsa av resultaten om förbättringarna berodde på behandlingen eller skulle ha inträffat ändå.

## 6.7 Socialnämndens ansvar att erbjuda våldsutövare hjälp att förändra sitt beteende uttalas i lag

**Förslag:** En ny bestämmelse ska införas i 5 kap. 12 § socialtjänstlagen med innebörd att till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsätter närstående för våld eller andra övergrepp får stöd och hjälp för att förändra sitt brottsliga beteende.

Socialstyrelsen får bemyndigande enligt 8 kap. 1 § socialtjänstförordningen att meddela föreskrifter avseende nya 5 kap. 12 § socialtjänstlagen.

### Gällande rätt

I 5 kap. socialtjänstlagen (SoL) finns särskilda bestämmelser för olika grupper; barn och unga, äldre, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående samt brottsoffer. Enligt 5 kap. 11 § SoL ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp. Detsamma gäller för barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående. Till socialnämndens ansvar hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. För närstående som utövar våld eller andra övergrepp finns dock ingen särskild reglering.

Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Till socialnämndens uppgifter hör enligt 3 kap. 1 § att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Av 4 kap. 1 § följer att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

I Socialstyrelsens handbok om socialnämndens ansvar för våldutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld konstateras att en våldsutövare har rätt att efter bedömning få individuellt anpassat



stöd och hjälp för att kunna förändra sitt beteende.<sup>54</sup> Enligt de nya allmänna råden om våld i nära relationer bör socialnämnden med utgångspunkt i barnets behov kunna erbjuda insatser dels till våldsutövande föräldrar, dels till andra våldsutövande vuxna som bor tillsammans med barn. Insatserna bör syfta till att våldet upphör och att våldsutövaren får en ökad förståelse för hur våld påverkar barn. Nämnden bör vidare kunna erbjuda våldsutövare insatser som syftar till att de förändrar sitt beteende och upphör med att utöva våld.<sup>55</sup>

Av förarbetena framgår att socialtjänsten har ett ansvar för att ta ett helhetsgrepp och se till att familjen får den hjälp och det stöd som respektive person behöver. Insatser som riktar sig till våldsutövande män är en viktig del för att förebygga mäns våld mot kvinnor.<sup>56</sup>

### Behov av förändring

I en analys av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen), konstateras att Sverige uppfyller vad konventionen kräver i artikel 16 i fråga om förebyggande åtgärder och behandlingsprogram för våldsutövare. Några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder är därför inte nödvändiga.<sup>57</sup> Även om mycket har gjorts avseende våldsutövare, anser nationella samordnaren att det finns skäl att förtydliga socialtjänstlagen.

Av socialtjänstlagen och förarbeten följer att socialnämnden har ett ansvar för att erbjuda hjälp och stöd åt målgruppen våldsutövare i nära relation. Kommunerna har under de senaste åren utvecklat sitt arbete med främst män som utövar våld mot kvinnor och vissa erbjuder olika former av behandling.<sup>58</sup> Socialstyrelsen har fått ett flertal olika regeringsuppdrag.<sup>59</sup> Dessutom anordnar mandsjourer

---

<sup>54</sup> Socialstyrelsen (2011), *Våld, Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, s. 36 f.

<sup>55</sup> 7 kap. SOSFS 2014:4.

<sup>56</sup> Prop. 2006/07:38, s. 25.

<sup>57</sup> Ds 2012:52, s. 57 ff.

<sup>58</sup> En vanlig behandlingsmetod är Alternativ till våld (ATV) som är en norsk modell.

<sup>59</sup> Socialstyrelsen (2010), *Behandling av män som utövar våld i nära relationer – en utvärdering*; Socialstyrelsen (2011), *Metoder i arbetet med våldsutövare – en förstudie*; Socialstyrelsen (2013), *Att förstärka och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – en uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel*.

och andra ideella föreningar olika former av behandlingar och samtalsgrupper för våldsutövare. Nationella samordnarens uppfattning är dock att målgruppen våldsutövare i nära relation inte erbjuds tillräckligt mycket stöd och hjälp att bryta sitt brottsliga beteende.

Eftersom biståndet bygger på frivillighet från den som utövar våld mot en närstående är det än viktigare att en våldsutövare som är villig att ta emot hjälp verkligen fångas upp. Det ska inte vara beroende av var i landet våldsutövaren är bosatt.

Att ansvaret inte kommer till tydligt uttryck i lagtexten är en brist. I kombination med det kommunala självstyret innebär detta att frågan om att erbjuda hjälp och stöd till våldsutövare i nära relation prioriteras mycket olika i kommunerna. För en våldsutövare är det inte alltid väl känt att socialnämnden har ett ansvar eller att det finns en möjlighet att ansöka om bistånd.

## Förslag

Socialtjänstlagen är en s.k. ramlag, men under åren har det tillkommit fler detaljerade bestämmelser. Det finns en fara i att delar av lagen urholkas om många olika särintressen får särskilt utrymme och reglering. Bestämmelser om barn och unga samt brottsoffer fanns med redan från början i 5 kap. SoL. Vad gäller våldsutövare i nära relation kan argumenteras för att de redan omfattas av 5 kap. 11 § första stycket, eftersom våldsutövaren är närstående till den våldsutsatta. I förarbetena nämns dock inget om att med den våldsutsattas närstående även avses våldsutövaren.

Våld i nära relation bör klassificeras som ett folkhälsoproblem (se avsnitt 8.1) och socialnämnderna bör ha ett större fokus på att förebygga våld, bland annat genom att rikta insatser mot våldsutövare. Socialnämnden har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller på annat sätt få dem tillgodosedda har rätt till bistånd av socialnämnden. Det är också socialnämndens uppgift att ansvara för individuellt inriktade insatser som är anpassade till den enskildes behov. Även ett universellt inriktat arbete med fokus på män ingår i socialnämndens uppgifter.<sup>60</sup> Våld i nära relation är ofta också en fråga om barns rättigheter. Ett arbete inriktat på våldsutövande män som också har ansvar för barn borde

<sup>60</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Våldsförebyggande arbete med män*.

därför hämta ytterligare stöd i 5 kap. 1 § (om socialnämndens ansvar att främja familjens uppgift att ge barnen en trygg livssituation) och i 5 kap. 11 § tredje stycket (om stöd till barn som bevittnat våld eller andra övergrepp).

Trots detta anser nationella samordnaren, med hänsyn till oklarheten om våldsutövare omfattas av 5 kap. 11 § och till att det förebyggande perspektivet saknas, att det finns övervägande skäl att föra in en särskild bestämmelse i 5 kap. om våldsutövare i nära relation. Under rubriken *Våldsutövare* ska i den nya bestämmelsen 5 kap. 12 § SoL regleras att till socialnämndens uppgifter hör att, på motsvarande sätt som för brottsoffer, verka för att den som utövar våld eller andra övergrepp mot närstående får stöd och hjälp för att förändra sitt beteende. Med närstående avses samma som närstående i 5 kap. 11.

Det är alltså inget nytt ansvarsområde, utan ett konstaterande av socialnämndens befintliga skyldighet. Förslaget stämmer även överens med Socialstyrelsens nya allmänna råd för insatser till våldsutövare enligt 4 kap. 1 §.<sup>61</sup> Om ansvaret uttrycks i socialtjänstlagen blir det tydligare för kommuner att prioritera målgruppen. Kommuner måste också kunna erbjuda behandling till våldsutövare. Att erbjuda och ge insatser till den som utövar våld kan indirekt ses som en insats för att den våldsutsatta inte ska bli utsatt igen. Många våldsutsatta blir mer motiverade att söka hjälp om de samtidigt vet att våldsutövaren får hjälp. Om våldsutövaren är förälder och får hjälp att inse att våldshandlingarna också drabbar barnen, är det gynnsamt för barnens utveckling och hälsa.<sup>62</sup> Se även förslaget som rör föräldrastödsprogram (avsnitt 4.2.6).

Föreslagen bestämmelse ska också ses som en nödvändig lagstiftningsåtgärd för att Sverige ska uppfylla artikel 16 i Istanbulkonventionen. Genom förslaget ska socialnämnden verka för att våldsutövare får stöd och hjälp att förändra sitt beteende, vilket inkluderar behandlingsprogram. Det är även en förebyggande insats.

Socialstyrelsen föreslås få bemyndigande enligt 8 kap. 1 § socialtjänstförordningen att meddela föreskrifter avseende nya bestämmelsen 5 kap. 12 §.

---

<sup>61</sup> 7 kap. SOSFS 2014:4.

<sup>62</sup> Prop. 2006/07:38, s. 23 ff.

## 6.8 Ny sekretessbrytande regel till förebyggande av brott

**Förslag:** En ny sekretessbrytande regel ska införas i 10 kap. 18 b § offentlighets- och sekretesslagen till förebyggande av allvarlig brottslighet vid våld i nära relationer. Sekretessen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska inte hindra att uppgifter som rör en enskild lämnas till en polismyndighet om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år mot en närstående eller tidigare närstående person. För utlämning av uppgiften krävs att den kan antas bidra till att förhindra sådan brottslig verksamhet.

En hänvisning till den nya sekretessbrytande regeln ska införas i 12 kap. 10 § socialtjänstlagen.

Rikspolisstyrelsen ska utforma närmare föreskrifter för polisens arbete.

### Gällande rätt

I 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns ett fåtal gemensamma sekretessbrytande bestämmelser för socialtjänsten och hälso- och sjukvården som möjliggör informationsutlämning av sekretessbelagda uppgifter till polis eller åklagare. För misstankar om begångna brott finns för det första 10 kap. 21 § OSL som reglerar särskilt utpekade brott som riktas mot någon som inte har fyllt arton år. Fråga ska vara om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken<sup>63</sup> eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Således inkluderas flera brottstyper som är vanligt förekommande vid våld i nära relationer. För det andra finns den så kallade ettårsregeln i 10 kap. 23 § som förutsätter misstankar om begångna brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott med ett minimumstraff om fängelse två år (se närmare i

<sup>63</sup> 3 kap. brott mot liv och hälsa, 4 kap. brott mot frihet och frid samt 6 kap. sexualbrott.

avsnitt 3.5).<sup>64</sup> Socialtjänsten och hälso- och sjukvården har även möjlighet enligt 10 kap. 19 § OSL att vid vissa typer av fylleribrott lämna uppgifter till polisen om uppgiften behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott.

Fram till den 1 januari 2013 fanns ingen sekretessbrytande regel för socialtjänsten eller hälso- och sjukvården till förebyggande av brott. Polismyndigheten har genom åren framfört argument för att samarbetet med främst de sociala myndigheterna hämmas av bristande ömsesidighet i utbyte av information. Tidigare förslag om lättnader i socialtjänstsekretessen vid brottsförebyggande arbete ledde inte till lagstiftning. Det främsta skälet var risken för att den enskildes förtroende för socialtjänsten skulle urholkas.<sup>65</sup>

Utredningen om kriminella grupperingar<sup>66</sup> tog återigen upp de tidigare förslagen att lätta på sekretessen mellan polis och socialtjänst för att underlätta det förebyggande arbetet inom s.k. sociala insatsgrupper för unga lagöverträdare. Förslaget ledde till att en sådan sekretessbrytande regel infördes. Som skäl angavs den stora betydelsen av fungerande samverkan mellan polis och socialtjänst i arbetet med att förebygga ungdomsbrottslighet.<sup>67</sup>

Denna bestämmelse i 10 kap. 18 a § OSL möjliggör för socialtjänsten att lämna uppgifter till polisen som rör en enskild som inte fyllt tjuogoett år om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet, uppgiften kan antas bidra till att förhindra det och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

De sekretessbrytande regler som kan få tillämpning på våld i nära relationer avser alltså redan begångna brott. Det finns ingen sekretessbrytande regel, med undantag för ovan nämnda regel för ungdomar, till förebyggande av brott.

För socialtjänsten och hälso- och sjukvården är dessutom nödbestämmelsen i 24 kap. 4 § brottsbalken av betydelse. En socialsekreterare, läkare, psykiatriker eller annan anställd inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården som röjer uppgifter som denne är

<sup>64</sup> Som en tredje punkt anges 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).

<sup>65</sup> Se bl.a. promemorian *Sekretess vid samarbete mot ungdomsbrott* (Ju 1994:E) och SOU 2003:99.

<sup>66</sup> SOU 2010:15.

<sup>67</sup> Prop. 2011/12:71, s. 1.

pliktig att hemlighålla enligt lag, gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikten.<sup>68</sup> Därtill finns brottet tjänstefel.<sup>69</sup> Om uppgifter om ett planerat brott i nära relation framkommer vid kontakter med socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, till exempel om en man hotar att skada eller döda en närstående eller tidigare närstående kvinna, är den enskilde tjänstemannen hänvisad till reglerna om nöd. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Ett brytande av sekretessen i sådana fall utgör inte brott mot tystnadsplikten om informationsutlämning till polisen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är försvarlig.

Nödbestämmelsen, som är en av de allmänna grunderna för ansvarsfrihet, är avsedd att endast tillämpas i undantagsfall.<sup>70</sup> I princip ska den gärning som företas i nöd (brytande av sekretessen till polisen) vara påkallad av ett intresse av betydligt större vikt än det som offras (den enskildes rätt till integritet och sekretess).<sup>71</sup> Att rädda människoliv är ett sådant övervägande intresse. Vaga uppgifter om att skada eller döda en närstående är inte tillräckliga för att bryta sekretessen och åberopa nöd, utan det måste vara frågan om en akut fara för ett konkret brott. Det tydligaste exemplet är en person som beskriver tidpunkt och plats för ett mord.

### Behov av förändring

Vid brott i nära relationer är våldet ofta återkommande. Det är vanligt med upprepade fall av misshandel och hot. Om det går så långt som till polisanmälan är det särskilt vanligt med upprepade anmälningar i nära anslutning till tidigare anmälningar.<sup>72</sup> Ökade kunskaper om våldets s.k. normaliseringsprocess<sup>73</sup> var en av orsakerna till att fridskränkingsbrotten infördes efter förslag av Kvinnovåldskommissionen.<sup>74</sup> Brotten grov kvinnofridskränkning

---

<sup>68</sup> 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700).

<sup>69</sup> 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700).

<sup>70</sup> Prop. 1962:10 B, s. 334.

<sup>71</sup> Prop. 1993/94:130, s. 35.

<sup>72</sup> Brå (2001), *Upprepad utsatthet för brott*, s. 34 f.

<sup>73</sup> Våldets normaliseringsprocess har beskrivits av forskaren Eva Lundgren. Se närmare i följande böcker; Lundgren, E. (1994), *Våldets normaliseringsprocess: två parter – två strategier*, Lundgren, E. (2004), *Våldets normaliseringsprocess*.

<sup>74</sup> SOU 1995:60.

och grov fridskränkning förutsätter just flera brottsliga gärningar under en viss tidsrymd. Ett annat exempel är brottet olaga förföljelse som också uppställer flera brottsliga gärningar som krav.<sup>75</sup>

Nationella samordnaren anser att det är av yttersta vikt att stoppa det upprepade våldet och förebygga brott i nära relationer. Ju allvarligare brottslighet desto större skyddsintresse. Samhället måste göra allt för att undvika den värsta tänkbara utgången – en människas död. I Sverige dödas i genomsnitt 21 kvinnor och 8 män per år av en närstående eller tidigare närstående familjemedlem.<sup>76</sup> Varje år dödas även ett antal barn av närstående eller tidigare närstående. Därtill kommer fall av livsfarliga gärningar som till exempel försök till mord, försök till dråp och grov misshandel.

Polisen har i uppgift enligt 2 § första punkten polislagen (1984:387) att förebygga brott. För att polisen ska kunna agera proaktivt och förhindra brott krävs kännedom och information. Vid de kontakter som nationella samordnaren har haft med olika myndighetsföreträdare, privatpersoner och idéburna organisationer, framkommer att myndigheter sällan delar med sig av information till varandra trots att en sådan möjlighet under vissa omständigheter finns. I andra fall sätter sekretesslagstiftningen hinder i vägen.

Av olika anledningar är mörkertalet för brott i nära relationer stort och de flesta fallen kommer alltså inte till polisens kännedom. De som utsatts för brott och de som utövat våld i nära relation kommer däremot i regel i kontakt med andra myndigheter som en följd av brottsligheten. En närstående eller tidigare närstående som utövar våld i nära relationer kan ha olika myndighetskontakter där det genom personens egna uppgifter, frågor, undersökningar och andra omständigheter kan framkomma för polisen intressanta uppgifter.

Utan en enskilds samtycke finns det begränsade möjligheter att lämna vidare sekretessbelagd information till polisen. De myndigheter som kan förväntas ha mest kännedom om brott i nära relationer, utöver polismyndigheten, är enligt nationella samordnarens uppfattning socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Inom dessa

---

<sup>75</sup> 4 kap. 4 a § och 4 kap. 4 b § brottsbalken (1962:700).

<sup>76</sup> Prop. 2011/12:4, s. 20 och s. 23 med hänvisning till Mikael Rying, kriminolog vid Mittuniversitetet, 2011-04-13. Med närstående avses inte endast en partner eller tidigare partner, utan även annan förövare i familjen. Siffrorna avser åren 1990–2007. Se även *avsnitt 2.2*.

sektorer finns en presumtion för sekretess och det finns få tillämpliga sekretessbrytande regler.

Även om kunskapen om nödregleringen till viss del är bristfällig inom myndigheter och den kanske inte alltid åberopas vid tillämpliga fall, finns det begränsade möjligheter att åberopa nöd. Enligt nationella samordnarens uppfattning är nödbestämelsen inte ensamt tillräcklig för att förhindra brott i nära relationer. Det finns behov av en sekretessbrytande regel som fångar upp personer som utvecklar en farlighet med risk för allvarlig våldsbrottslighet mot anhöriga.

## Förslag

En ny sekretessbrytande regel ska införas i 10 kap. 18 b § OSL till förebyggande av allvarlig brottslighet i nära relationer. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska ha en möjlighet att lämna uppgifter om en enskild till polisen. Utöver de generella bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, inkluderas socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 3 § OSL som gäller inom kommunal familjerådgivning.

I förarbetena till lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall anges att samhället har ett förebyggande ansvar och ska göra allt som är möjligt för att förhindra dödligt våld av närstående. Kunskap om orsakerna till att dessa brott begås är viktig.<sup>77</sup>

En undersökning från Brå visar att övervägande delen av män som dödar en kvinna i nära relation är psykiskt sjuka eller psykiskt störda.<sup>78</sup> Hälso- och sjukvården, särskilt psykiatrin, kan därför spela en viktig roll i det förebyggande arbetet.

Mot bakgrund av att våld i nära relationer många gånger är upprepat och trappas upp vid separationer samt de slutsatser som kan dras av dödsfallsutredningar, föreslår nationella samordnaren att en sekretessbrytande regel ska införas i OSL till förebyggande av brott i nära relation. Denna möjlighet ska förebygga att barn, kvinnor och män utsätts för allvarligt våld eller andra allvarliga övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

---

<sup>77</sup> Prop. 2011/12:4, s. 23. Socialstyrelsen är ansvarig myndighet för dödsfallsutredningarna. Stiftelsen Tryggare Sverige har publicerat en egen granskning av myndigheternas agerande vid dödligt våld i nära relation, Rapport 2013:1, *Dödligt våld mot kvinnor*.

<sup>78</sup> Brå (2007), *Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer*, s. 36 f.



Polisen har den centrala rollen att förebygga brott<sup>79</sup> och är bäst lämpad att bedöma den samlade bilden av vilka hot och risker som föreligger mot en enskild. Även i avsaknad av tidigare polisanmälningar och fällande domar för brott i nära relation, kommer ett mord av en närstående eller tidigare närstående sällan som en total överraskning. Det finns en rad varningssignaler som kan bevittnas av omgivningen bestående av anhöriga, vänner, grannar, arbetskamrater, kvinnojourspersonal, läkare, psykiatriker, psykologer och socialsekreterare. För privatpersoner finns inga formella hinder att delge polisen sin oro för förestående brott men väl ett etiskt dilemma om den enskilde motsätter sig.

Socialtjänsten och hälso- och sjukvården är däremot bundna av sin sekretess. Det är grundläggande att den enskilde ska känna förtroende och respekt för dessa myndigheter och våga vända sig till dem. Rätten till personlig integritet är stark. En sekretessbrytande regel bör därför så långt möjligt avgränsas för att inte urholka detta viktiga intresse. Vad gäller barn är det mer godtagbart att det finns ett större behov av sekretessbrytande regler. För vuxna är kraven högre. Vid våldsbrott har intresset av effektiv brottsbekämpning regelmässigt varit större än beträffande andra brott.<sup>80</sup>

Nationella samordnaren anser att en sekretessbrytande regel vid risk för alla typer av brott mot en närstående eller tidigare närstående är att gå för långt. Det främsta syftet är att förebygga och kunna förhindra allvarlig brottslighet. En avgränsning ska därför ske till brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. De brott som omfattas är bland annat mord, dråp, grov misshandel och våldtäkt.<sup>81</sup> Med närstående eller tidigare närstående person avses samma definition som för fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken.

I enlighet med andra sekretessbrytande regler i 10 kap. OSL ska det inte vara någon skyldighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att delge polisen uppgifter i dessa fall. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska genom en samlad bedömning själva

---

<sup>79</sup> 2 § första punkten polislagen (1984:387).

<sup>80</sup> Prop. 1997/98:55, s. 126.

<sup>81</sup> Följande brott omfattas: 3 kap–mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt vållande till annans död, 4 kap–människorov, människohandel, olaga frihetsberövande, 6 kap–våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt koppleri.

avgöra om det är lämpligt att sekretessen bryts.<sup>82</sup> Polisen har ingen möjlighet att kräva uppgifter av myndigheterna.

Den nya sekretessbrytande regeln ska lämpligen in under rubriken Förebyggande av brott i 10 kap. OSL. Utformningen av bestämmelsen har 10 kap. 18 a § OSL som förebild. Sekretessbelagda uppgifter får lämnas av socialtjänsten och hälso- och sjukvården till en polismyndighet om det p.g.a. särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år mot en närstående eller tidigare närstående person. Uppgiften måste antas bidra till att förhindra brottsligheten. Bestämmelsen utgår alltså från uppgifter om den enskilde som kan komma att begå ett brott. En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott omfattas inte utan regleras främst i 10 kap. 23 § OSL.

Det är fråga om uppgifter som rör en enskild, till exempel att en persons psykiska problem har accelererat och att det finns en fixering vid att skada en tidigare anhörig. Syftet är att fånga upp varningssignaler för att en person är så pass farlig att denne kan komma att utöva allvarlig brottslighet mot någon anhörig eller tidigare anhörig. En bedömning av risken ska göras i varje enskilt fall. Kunskap om tidigare brottslighet mot en närstående och beslut om kontaktförbud har särskild betydelse. Det får inte vara fråga om allmänt hållna farhågor, utan en bedömning ska göras utifrån den samlade informationen om personen och den enskilde myndighetspersonens erfarenheter och kunskaper. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter finns en risk som varken är obetydlig eller avlägsen. Nationella samordnaren är medveten om att detta är en prekär uppgift och svår balansgång av vad som å ena sidan kan tänkas vara fantasier som inte kommer att förverkligas och å andra sidan en reell risk, men en möjlighet bör finnas för den enskilde psykiatrikern, läkaren eller socialsekreteraren att efter en professionell bedömning överlämna information till polisen.

Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till att förhindra att den enskilde kommer att utöva den befarade brottsligheten.

---

<sup>82</sup> Jfr läkares skyldighet enligt 6 kap. 6 § vapenlagen (1996:67) att anmäla till polisen om en patient av medicinska skäl är olämplig att inneha skjutvapen.

Det är polisen som har möjlighet att bedöma och sammanställa information från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Polisen kan så långt som möjligt göra en hot- och riskbedömning trots att uppgifterna i sig inte ger tillräckliga skäl för att upprätta en anmälan eller inleda en förundersökning. Även om en fullständig strukturerad bedömning för att bedöma hot och risker inte är möjlig, kan andra metoder användas. Den närstående eller tidigare närstående som riskerar att utsättas för allvarligt brott kan informeras om risken och relevanta skyddsåtgärder kan sättas in. På så sätt kan liv komma att räddas.

Grunden för polisen att agera är det förebyggande ansvaret. Det måste finnas kunskap om våld i nära relationer och om hot- och riskbedömningar. En sådan kunskap finns inom polisen hos brottsoffersamordnarna. Även om den närstående som riskerar att bli utsatt för brott ännu formellt inte är ett brottsoffer, bör uppgifterna därför behandlas inom ramen för polisens brottsofferverksamhet. Om hotbilden bedöms som stor kan den enskilda bli föremål för polisens lokala personsäkerhetsarbete<sup>83</sup> och i sista hand det särskilda personsäkerhetsarbetet.<sup>84</sup> Samverkan ska ske med socialtjänsten som ansvarar för att ge stöd och hjälp på längre sikt. Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att meddela närmare föreskrifter om polisens arbete.

Den nya föreslagna sekretessbrytande regeln utgör ett undantag för den starka och omfattande socialtjänstsekretessen. Ett tillägg med hänvisning till den nya bestämmelsen behövs därför i 12 kap. 10 § socialtjänstlagen.

## 6.9 Kontaktförbud

### Samordnarens iakttagelser i korthet

En rad förändringar har genomförts av bestämmelserna om kontaktförbud som ett led i arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer. Vissa problem och viss kritik kvarstår.

<sup>83</sup> RPSFS 2013:7, FAP 480-3. I 5 § definieras som skyddsperson den person som har utsatts för eller förväntas utsättas för ett allvarligt hot mot liv, hälsa, frihet och som efter en riskanalys befunnits vara i behov av insatser inom det lokala personsäkerhetsarbetet.

<sup>84</sup> 2 a § polislagen (1984:387) och förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

Fortfarande framförs att det i allt för hög grad är den som utsätts för hot, våld och trakasserier som tvingas flytta med sina barn, i stället för den som utövar våldet. Giltighetstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad anses som alltför snäv. Nationella samordnaren mot våld i nära relationer delar denna bedömning och föreslår att kontaktförbud avseende gemensam bostad ska kunna meddelas för högst tre månader (avsnitt 6.9.2).

Barnperspektivet brister och kontaktförbud är särskilt problematiskt vid gemensam vårdnad eller umgänge. Problemet hur barnets bästa tillvaratas vid beslut angående kontaktförbud är generellt för barn i rättsprocessen och är en större fråga som sträcker sig utanför nationella samordnarens uppdrag.

Många ansökningar om kontaktförbud avslås och det upplevs som att ett beviljande av kontaktförbud i princip förutsätter att brott först begås. Stiftelsen Tryggare Sverige har i en rapport visat att det finns stora skillnader mellan olika åklagarkammare och mellan åklagare inom samma distrikt. Enligt rapporten är det ett geografiskt lotteri om ett kontaktförbud beviljas.<sup>85</sup> Åklagarmyndigheten har i en tillsynsrapport av kontaktförbud kartlagt tillämpningen.<sup>86</sup> Antalet ansökningar om kontaktförbud har ökat under åren 2008–2012 från cirka 11 000 ansökningar till cirka 13 000 samtidigt som antalet beviljade kontaktförbud har legat konstant på cirka 4 000 per år. Enligt rapporten finns inga större skillnader mellan åklagarkammare av tillämpningen av kontaktförbud. Skillnaderna kan till viss del förklaras av kvalitetsskillnader i ansökningarna och att andelen ansökningar som rör enbart bekant eller obekant, där utrymmet för kontaktförbud är mycket litet, har ökat. I rapporten föreslås att det utarbetas riktlinjer för åklagarens bedömning av risk och proportionalitet, att en ny uppföljning ska genomföras och att ett metodutvecklingsarbete ska påbörjas för enhetliga rutiner. Nationella samordnaren instämmer i dessa förslag. Poliser inom familjevåldsenheter som nationella samordnaren mot våld i nära relationer har träffat menar att handläggningstiden om en vecka<sup>87</sup> är belastande och det är ett problem att hela beslutsunderlaget ska delges eftersom förundersökningen riskerar att påverkas negativt. Det är ange-

---

<sup>85</sup> Stiftelsen Tryggare Sverige (2011), *Kontaktförbud – ett slag i luften?*

<sup>86</sup> Åklagarmyndigheten (2013), *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, s. 7.

<sup>87</sup> Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud (ÅFS 2005:27).

läget att polisen och Åklagarmyndigheten ser över dessa rutiner gemensamt.

Brå har också fått i uppdrag att undersöka tillämpningen av brottet olaga förföljelse och hur bestämmelserna om kontaktförbud tillämpas i praktiken. I uppdraget ingår att i den mån det är möjligt uppmärksamma vilket genomslag elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud fått och om det område som förbudet gäller är väl avvägt.<sup>88</sup> Nationella samordnaren har därför inte närmare fördjupat sig i frågor om elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud.

Ett annat problem är överträdelser av kontaktförbud och straffskalan. Många har beskrivit för nationella samordnaren hur ingenting händer vid en överträdelse, att förundersökningen läggs ner direkt och att upprepade överträdelser bedöms som ringa och straffria. Genom denna tillämpning kan kontaktförbud invagga den våldsutsatta i en falsk trygghet. Benägenheten att ansöka om förnyade kontaktförbud minskar. Nationella samordnaren föreslår därför att straffskalan ska höjas och att ringa överträdelser inte längre ska vara utan straff (avsnitt 6.9.1).

Ett annat problem är att socialnämnden kan vara ovetande om ett kontaktförbud som avser skydda en vuxen person som inte har några gemensamma barn under 18 med förbudspersonen.<sup>89</sup> Därmed utesluts även barn som inte är parternas gemensamma men som kan ha bevittnat våld i hemmet. Detta trots att socialnämnden särskilt ska beakta att kvinnor som är utsatta för våld i nära relationer kan vara behov av stöd eller hjälp och att alla barn som bevittnar våld mot närstående ska få stöd och hjälp.<sup>90</sup> Nationella samordnaren har vid en intresseavvägning av ändamålet och en enskilds rätt till integritet stannat vid att inte föreslå några ändringar avseende vuxna. Däremot kan åklagarmyndigheten utveckla rutiner för att fråga berörd skyddsperson om beslutet om kontaktförbud kan skickas till socialnämnden för kännedom. Att fråga om samtycke är många gånger en framkomlig väg (se om samtycke i avsnitt 3.4). Vad gäller barn som inte är parternas gemensamma, berörs denna fråga i *avsnitt 4.8.2*.

<sup>88</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Brottsförebyggande rådet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 januari 2015.

<sup>89</sup> Enligt 4 a § förordningen (1988:691) om kontaktförbud ska socialnämnden endas underrättas om ett beslut när parterna har gemensamma barn under 18 år eller vid ett kontaktförbud avseende gemensam bostad.

<sup>90</sup> 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

### 6.9.1 Skärp straffskalan för överträdelse av kontaktförbud

**Förslag:** Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ska skärpas. Överträdelse av kontaktförbud delas upp i två olika brott utifrån gärningens allvar. Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst två år. Straffbarhet för ringa fall införs. Om brottet med hänsyn till särskilda omständigheter är att bedöma som ringa och kontakten inte kan anses som klart ursäktlig döms till böter.

#### Gällande rätt och bakgrund

Den som bryter mot ett kontaktförbud, oavsett vilken typ av kontaktförbud, döms enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Överträdelse av kontaktförbud är ett brott mot staten, vilket innebär att skyddspersonen inte behöver känna till överträdelsen. Trots detta har skyddspersonen status som målsägande.

Från början var straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader, vilket förklarades med att straffbestämmelsen främst skulle få betydelse för handlingar som inte var straffbara enligt andra lagrum. Som exempel nämndes att en person som omfattades av besöksförbud vistades på en plats denne enligt förbudet inte hade rätt till utan att handlingen innefattade hemfridsbrott eller ofredande. En jämförelse med brottet ofredande låg därför nära till hands och dåvarande straffskala för ofredande ansågs passande. En av fördelarna med besöksförbud ansågs vara att polisen fick möjlighet att ingripa i akuta situationer och inte att gärningsmannen kunde dömas till straff.<sup>91</sup>

Straffvärdet för en överträdelse av besöksförbud ansågs i normalfallet ligga på bötesnivå, varför anhållande och häktning inte aktualiserades. Reglerna om anhållande och häktning kunde dock bli aktuella om en överträdelse av kontaktförbud samtidigt innefattade annan brottslig handling som misshandel eller olaga hot enligt principerna om brottskonkurrens.<sup>92</sup> När straffmaximum höjdes till fängelse i ett år vidhölls att normalstraffet för en enstaka

<sup>91</sup> Ds Ju 1987:13, *Besöksförbud*. Se prop. 1987/88:137, s. 70.

<sup>92</sup> Prop. 1987/88:137, s. 35.

överträdelse borde vara böter, men att det behövdes en straffskala som även täckte mycket allvarliga överträdelser där anhållande och häktning skulle kunna tillämpas med hänsyn till straffvärdet.<sup>93</sup>

Enligt de generella förutsättningarna för kontaktförbud i 1 § fjärde stycket får ett kontaktförbud inte omfatta kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. Med detta avses enligt förarbetena kontakt vid undantagssituationer som objektivt sett är klart befogade. Som exempel nämns om parternas gemensamma barn insjuknar akut.<sup>94</sup> För att undvika stötande resultat av lagen innan närmare erfarenheter fanns, ansågs det även finnas behov av att införa strafffrihet för ringa fall av överträdelse. Ansvarsfrihet uppkom därmed endast när en kontakt visserligen inte framstår som uppenbart befogad men ändå får anses klart ursäktlig. Bestämmelsen skulle även kunna användas för enstaka överträdelser om parterna hade försonats och båda ville ha förbudet upphävt.<sup>95</sup>

### *Stalkningsutredningen*

Stalkningsutredningen föreslog 2008 att maxstraffet för överträdelse av kontaktförbud skulle höjas till två års fängelse och att ringa överträdelser skulle straffbeläggas.<sup>96</sup> Förslaget om höjning av straffskalan avlogs av regeringen eftersom straffminimum fortfarande borde vara böter och ett bibehållet maximistraff på ett års fängelse gav tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning för de allvarligaste fallen. Vid upprepade fall av överträdelse av kontaktförbud i vissa fall hänvisades även till det nya brottet olaga förföljelse med straffskalan fängelse i högst fyra år.<sup>97</sup> Beträffande ringa fall konstaterades att det även i fortsättningen måste finnas ett visst utrymme för att underlåta straffansvar för de lindrigaste överträdelserna, till exempel när skyddspersonen agerat eller på annat sätt gett förbudspersonen befogad anledning att anta att denne ville ha kontakt. I sådant fall kan inte kontakten anses vara uppenbart befogad. Endast de allra lindrigaste fallen av överträdelse faller utanför det straffbara området.<sup>98</sup>

<sup>93</sup> Justitieutskottets betänkande 1989/90:JuU5, s. 16 f.

<sup>94</sup> Prop. 1987/88:137, s. 42.

<sup>95</sup> Prop. 1987/88:137, s. 35 och s. 52.

<sup>96</sup> SOU 2008:81, s. 169 ff.

<sup>97</sup> 4 kap. 4 b § brottsbalken.

<sup>98</sup> Prop. 2010/11:45, s. 60 ff.

## Behov av förändring

I tidigare reformarbete av lagen om besöksförbud har regeringen inte helt uteslutit möjligheten att införa en särskild straffskala för normalbrott av överträdelse med enbart fängelse och en särskild straffskala för ringa brott bestående av enbart böter. När effekterna av lagen om besöksförbud hade utvärderats av Brå avsåg regeringen att återkomma till denna fråga.<sup>99</sup>

Flera granskningar av Brå visar att antalet överträdelser är högt (åtminstone en tredjedel av meddelade beslut), att upprepade överträdelser inte är ovanliga och att åklagarnas syn på vad som anses vara ringa brott varierar.<sup>100</sup> Överträdelserna består ofta av trakasserier och hot per sms och telefon. Upprepade överträdelser anmäls inte alltid med förklaringen att ”inget händer ändå”, vilket enligt tillfrågade kvinnor innebar att männen inte såg överträdelsen som ett brott och fortsatte kontakterna. Snabbare och mer kraftfulla reaktioner från polisen vid överträdelse efterfrågades av skyddspersonerna. Brå anför att den upplevda bristen på reaktioner från rättsväsendet, utöver bevissvårigheter, delvis kunde vara en följd av att ringa överträdelser är straffria och att detta begrepp måste ses över.

Vid en utredning efter ansökan om kontaktförbud ska förhör hållas med förbudspersonen där denne ska ges möjlighet att utveckla sin inställning. Om åklagaren fattar beslut om kontaktförbud ska beslutet delges förbudspersonen.<sup>101</sup> Polisen ska arbeta aktivt för att förebygga överträdelser och andra brott. För polisens ansvar gällande kontaktförbud kom riktlinjer 2009 som har uppdaterats. Enligt riktlinjerna ska för skyddspersonen alltid utses en *kontaktperson* och för förbudspersonen bör en kontaktperson utses<sup>102</sup> som ansvarar för uppföljning. Kontaktpersonerna bör finnas inom brottsoffer- eller personsäkerhetsverksamheten. Efter delgivning av beslutet bör kontaktpersonen hålla så kallade *klargörandesamtal* med både skyddspersonen och förbudspersonen. Syftet med klagörandesamtalet är bland annat att informera närmare om innebörden av beslutet och vilka konsekvenser en

---

<sup>99</sup> Prop. 2002/03:70, s. 53.

<sup>100</sup> Brå (2003), *Besöksförbud, En utvärdering av lagen och dess tillämpning*, Brå (2005), *Nya regler i lagen om besöksförbud*, Brå (2007), *Besöksförbud, De berörda och deras erfarenheter*.

<sup>101</sup> 5 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

<sup>102</sup> Ett undantag är särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning där kontaktperson för skyddspersonen är obligatorisk.



eventuell överträdelse kan innebära, utreda behovet av åtgärder för att förebygga överträdelser, exempelvis praktiska problem, samt förmedla stöd och hjälp. Klargörandesamtalen bygger på frivillighet och kan kompletteras med ett skriftligt brev.<sup>103</sup>

Förbudspersonen informeras således vid ett flertal tillfällen om vad ett kontaktförbud innebär. Om denne ändå känner sig osäker kring regleringen finns möjlighet att fråga kontaktpersonen alternativt brottsutredande polis. En överträdelse av kontaktförbud kan därför inte enkelt bortförklaras med att det förekommit ett missförstånd. Upprepade överträdelser kan liknas vid ett öppet lagtrots.<sup>104</sup> Detta behöver tydligare framgå av straffvärdet för överträdelser.

Skyddspersonens perspektiv och dennes rätt till att lämnas ifred bör också tillvaratas tydligare. Alla typer av kontakter, även sådana som till sitt innehåll synes neutrala, kan uppfattas som hotfulla och påverka skyddspersonen negativt. Känslan av att vara bevakad och kontrollerad kan infinna sig. Utrymmet för vad som anses vara ett ringa brott synes vidare ha blivit alltför stort. Uppföljningar av Brå visar att åklagares bedömning av vad som är en ringa överträdelse varierar.<sup>105</sup> Även åklagarmyndigheten når samma slutsats i senaste tillsynsgranskningen.<sup>106</sup>

Överträdelse av kontaktförbud har fått ökad betydelse genom att brottet uttryckligen har inkluderats i såväl grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning som olaga förföljelse. Med hänvisning till polisens arbete med kontaktpersoner och klargörandesamtal finns därför anledning att ifrågasätta om straffminimum fortfarande borde vara böter för överträdelse av kontaktförbud. Om en enskild som delgivits och fått förklarat för sig vad kontaktförbudet innebär ändå väljer att överträda det, är det viktigt med en direkt reaktion från samhället för att visa allvaret. Detta betonas även i polisens riktlinjer.

För att kunna agera verkningsfullt vid alla typer av överträdelser finns anledning att se över brottets straffvärde och straffskala.

<sup>103</sup> Rikspolisstyrelsen (2013), *Riktlinjer för kontaktförbud, Polisens ansvar gällande kontaktförbud*, s. 17 f.

<sup>104</sup> Åklagarmyndigheten (2011), *Kontaktförbud – en handbok*, s. 67.

<sup>105</sup> Brå (2005), *Nya regler i lagen om besöksförbud*, s. 43.

<sup>106</sup> Åklagarmyndigheten, Tillsynsrapport 2013:4, *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*, s. 35.

## Förslag

Nationella samordnaren föreslår att överträdelse av kontaktförbud delas upp i två olika brott utifrån gärningens allvar. Den som bryter mot ett kontaktförbud döms till fängelse i högst två år. Om brottet med hänsyn till särskilda omständigheter är att bedöma som ringa och kontakten inte kan anses klart ursäktlig, döms för ringa överträdelse av kontaktförbud till böter.

Samma överväganden som nedan gör sig gällande för civilrättsliga kontaktförbud enligt äktenskapsbalken och sambolagen där lagen om kontaktförbud ska tillämpas vid överträdelse. Någon lagändring i denna del är därför inte behövlig.

### *Överträdelse av normalgraden*

Att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ändras till fängelse i högst två år innebär att straffvärdet för en överträdelse i normalfallet ligger på fängelsenivå (minst 14 dagar).

Synen på vilket straffvärde ett brott har förändras över tid. Domstolarnas praxis och medias uppmärksamhet av vissa fall eller företeelser kan påverka utvecklingen. Samhällets syn på våld och ett förändrat fokus från kollektivet till individens rättigheter påverkar likaså.<sup>107</sup> Under senare år har straffen för allvariga våldsbrott och integritetskränkande brottslighet höjts. Våldsbrottslighet ses idag som mer klandervärd än tidigare.<sup>108</sup> För brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning har till exempel straffminimum höjts till fängelse i nio månader.<sup>109</sup>

Bestämmelserna om kontaktförbud syftar främst till att förebygga brott. Förutom att skapa rutiner för snabb bevissäkring och att förhör hålls med målsäganden och misstänkt som huvudregel, är det av betydelse att tvångsmedel kan användas vid fler överträdelser. Om straffvärdet för överträdelser höjs och det införs en särskild straffskala med fängelse i högst två år för normalgraden av överträdelse, finns ökade möjligheter att anhålla och häkta misstänkt och besluta om restriktioner med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Därmed ökar även möjligheten att säkra bevisning och att målsäganden inte påverkas av misstänkt under utredningen.

<sup>107</sup> SOU 2007:90, s. 135.

<sup>108</sup> Se prop. 2008/09:118 och prop. 2009/10:147. SOU 2014:18 är också relevant.

<sup>109</sup> 4 kap. 4 a § brottsbalken.

Idag är det ett stort problem att många förundersökningar om överträdelse av kontaktförbud läggs ner eftersom bevis saknas. Se även närmare om förslaget att beslagsförbud gällande skriftliga meddelanden mellan närstående bör luckras upp vid misstanke om brott i nära relationer (avsnitt 6.10).

En skärpning av straffet för överträdelse av kontaktförbud ligger i linje med att mer fokus bör sättas på förövaren. Även om en överträdelse av kontaktförbud anses som ett brott mot staten är det den enskildes integritet som angrips och denne blir målsägande. Från början var även brottet ett angivelsebrott. Överträdelse av kontaktförbud kan därför definieras som integritetskränkande brottslighet.

När straffminimum höjdes 2013 för fridskränkingsbrotten till fängelse lägst nio månader uttalades i förarbetena att en alltför stor skillnad i bedömningen av brottslighetens samlade straffvärde när gärningar bedöms som fridskränkingsbrott i stället för flera enskilda brott, inte vore acceptabel. Därefter konstaterades att straffskalan måste inkludera både fall av en lång rad allvarliga misshandelsbrott och brottsliga gärningar som utgörs av ett mindre antal förhållandevis lindriga brott som hemfridsbrott och ofredanden. Höjningen motiverades med att de brottsliga gärningarna, normalt minst tre, oavsett svårighetsgraden samtidigt ingår i ett mönster som leder till att den kränkta personen bryts ner, vilket straffvärdemässigt nästan kan jämföras med ett enstaka fall av grov misshandel.<sup>110</sup> Samma resonemang gör sig gällande för brottet olaga förföljelse där överträdelse av kontaktförbud finns med i brottskatalogen och där straffskalan är fängelse i högst fyra år.<sup>111</sup>

Överträdelse av kontaktförbud får i nuläget anses som ett förhållandevis lindrigt brott eftersom påföljden normalt ska bestämmas till dagsböter för en enstaka överträdelse. Straffmätningen försvåras av att vid överträdelse av kontaktförbud samtidigt ofta döms för andra brott såsom olaga hot, misshandel och ofredande. Vid tre eller flera överträdelser är påföljden vanligtvis fortfarande böter om det inte är fråga om särskilt allvarliga fall. Detta innebär att skillnaden i samlade straffvärdet för överträdelse av kontaktförbud blir oacceptabelt stor beroende på om de ingår i fridskränkingsbrotten eller om det döms för de enskilda överträdelserna. För att undvika oönskade tröskeleffekter och för att bättre för-

<sup>110</sup> Prop. 2012/13:108 s. 18.

<sup>111</sup> 4 kap. 4 b § brottsbalken.

binda straffskalorna anser därför nationella samordnaren att det finns ytterligare skäl för att höja straffmaximum för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i två år. På så sätt markeras allvaret av flera överträdelser, men där det inte gått att bevisa att brotten vart och ett utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet (olaga förföljelse) och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla (fridskränkingsbrotten).

Erfarenheten av lagens tillämpning visar att det finns ett behov av att tydligare gradera överträdelser. Antalet överträdelser får ofta avgörande betydelse för straffvärdet, men även en enstaka överträdelse kan anses vara så pass allvarlig att fängelsestraff döms ut medan många upprepade överträdelser med hänsyn till omständigheterna kan leda till böter.<sup>112</sup> Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Som ovan nämnts bör en överträdelse enligt nationella samordnaren straffvärdemässigt ligga på fängelsenivå. Därmed är inte sagt att fängelse per automatik ska utdömas, utan villkorlig dom eller skyddstillsyn med olika kombinationspåföljder kan vara alternativ. Genom en åtskild straffskala för normalgraden och ringa brott ökar möjligheterna till en enhetligare praxis.

### *Ringa brott*

Enligt nuvarande lydelse av 24 § är alla typer av kontakter, oavsett frekvens och innehåll, per definition en överträdelse om inte kontakten med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogad enligt 1 § fjärde stycket. Det är således utan betydelse att det är fråga om en enstaka kontakt eller att förbudspersonen uppger sig ha ett gott syfte med kontakten. Undantaget att ringa överträdelser är straffria ska tillämpas restriktivt. Det bör inte finnas någon tvekan om att kontakten är klart ursäktlig. I åklagarnas handbok om kontaktförbud ges exempel på situationer.<sup>113</sup>

Trots handboken är det ett problem att åklagarnas bedömningar av ringa överträdelser skiftar, vilket leder till rättsosäkerhet. Om en anmäld överträdelse bedöms som ringa och därmed straffri av en åklagare inleds inte förundersökning alternativt läggs förundersök-

<sup>112</sup> Se Åklagarmyndighetens sammanställning av praxis, Åklagarmyndigheten (2011), *Kontaktförbud – en handbok*, s. 65 ff. samt bilaga 2.

<sup>113</sup> Åklagarmyndigheten (2011), *Kontaktförbud – en handbok*, s. 65.

ningen ned. Ett sådant beslut är inte överklagbart till domstol varför det saknas vägledande praxis.<sup>114</sup> Möjligheten för berörd part att begära överprövning av åklagarens beslut att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en sådan, synes inte användas i någon större utsträckning. Att utveckla tydligare riktlinjer för åklagarna vid bedömningen av ringa överträdelser är inte tillräckligt enligt nationella samordnaren. I stället bör överträdelser som med hänsyn till särskilda omständigheter bedöms som ringa straffbeläggas med den begränsningen att klart ursäktliga kontakter undantas för att undvika oskäliga situationer. Ett exempel på klart ursäktlig kontakt som även i fortsättningen ska vara straffri är om skyddspersonen uppger att han eller hon vill ha kontakt med förbudspersonen.

Förslaget innebär att en överträdelse som regel är att bedöma som brott av normalgraden. För ringa brott som leder till böter krävs särskilda omständigheter. Det innebär att en kontakt som till innehållet synes neutral, exempelvis gratulationshälsning, middagsinbjudning eller allmän information gällande parternas barn, som huvudregel är straffbar. En bedömning av samtliga omständigheter får visa om överträdelsen är av normalgraden eller ringa. Antalet överträdelser får stor betydelse. Detta överlämnas till rättstillämpningen. Se närmare i författningskommentaren, *avsnitt 11.4*.

### 6.9.2 Längre giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensam bostad

**Förslag:** Giltighetstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad ska förlängas. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för upp till tre månader.

#### Gällande rätt

Ett kontaktförbud får enligt 1 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att

<sup>114</sup> Jfr resonemanget i prop. 2010/11:45, s. 61 att Stalkningsutredningen inte redovisade några exempel på straffvärda fall som bedömts som ringa.

begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad). Alla slags bostäder omfattas och det är oväsentligt vem som är rättighetsägare till bostaden eller om bostaden ska ingå i en framtida bodelning.<sup>115</sup>

Till skillnad från ordinärt kontaktförbud är risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier inte tillräckligt och proportionalitetsregeln är förstärkt. Förbud att visas i gemensamma bostaden får meddelas endast om skälen väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Vid bedömningen ska bland annat beaktas allvaret i de brottsliga gärningar det finns risk för, förbudets längd samt om den som förbudet avses gälla är ensam ägaren till bostaden, har sin arbetsplats i hemmet eller annars kan få svårt att försörja sig.<sup>116</sup> En förutsättning är att den som förbudet avses skydda (skyddspersonen) förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla (förbudspersonen) i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får enligt 4 § meddelas för högst två månader och får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Frågor om kontaktförbud för gemensam bostad ska beslutas av åklagaren med särskild skyndsamhet.<sup>117</sup> Kan det antas att kontaktförbud avseende gemensam bostad kommer att meddelas, är den mot vilken förbudet avses gälla skyldig att på tillsägelse av polis följa med på förhör som hålls i omedelbar anslutning.<sup>118</sup> Som huvudregel i 7 a § ska ett offentligt biträde förordnas för den som förbudet gäller.

Ett kontaktförbud som avser den egna bostaden inskränker den personliga friheten och integriteten. Starka rättssäkerhetsskäl gör sig gällande. Förbud att vistas i sin bostad är dock inte att likställa med ett frihetsberövande. En begränsning av den grundlagskyddade rörelsefriheten inom riket för medborgare som framgår av 2 kap. 8 § regeringsformen måste ske genom lag och 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.<sup>119</sup> I 2 kap. 15 § regeringsformen finns också bestämmelser om egendomsskydd.

<sup>115</sup> Prop. 2002/03:70, s. 70.

<sup>116</sup> Prop. 2002/03:70, s. 71.

<sup>117</sup> 6 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

<sup>118</sup> 6 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

<sup>119</sup> 2 kap. 21 § regeringsformen.

Enligt artikel 8 Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, tillförsäkras var och ens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.<sup>120</sup> Därtill finns ett flertal andra internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa som har betydelse för förbud att vistas i sin bostad.<sup>121</sup>

### Bakgrund till giltighetstiden två månader

Som skäl för besöksförbud avseende gemensam bostad anfördes i förarbetena att det allmännas möjligheter att skydda och stödja i första hand utsatta kvinnor och barn skulle förbättras. Genom att avlägsna den våldsamma mannen från gemensamma bostaden skulle pågående trakasserier omedelbart hindras och fortsatt brottslighet kunna förebyggas. Kvinnan skulle dessutom få rådrum och möjlighet att med stöd och hjälp överväga hur hon kan agera för att separera från mannen. Genom ändringar i den familjerättsliga lagstiftningen fanns ökade förutsättningar för en sammanhållen ”skyddskedja”. Det nämndes uttryckligen att åtgärder som kvinnan kunde behöva vidta var exempelvis att väcka talan om äktenskapsskillnad, kvarsittanderätt och besöksförbud enligt äktenskapsbalken eller sambolagen.<sup>122</sup>

Tiden för besöksförbud avseende gemensam bostad kunde därför inte sättas allt för kort, men inte längre än vad som ansågs absolut nödvändigt. Förbudet var avsett att klara upp en akut situation. En tidsfrist om högst 30 dagar ansågs vara väl avvägd. Kvinnan skulle då hinna separera från mannen och vidta rättsliga åtgärder i anledning av separationen. Om domstolen enligt familjerättsliga bestämmelser beslutade att kvinnan skulle ha rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden (s.k. kvarsittanderätt), kunde samtidigt ett nytt beslut om besöksförbud meddelas som ersatte det tidigare.<sup>123</sup>

Särskilda skäl att förlänga giltighetstiden med högst sju dagar kunde vara om den som förbudet avses skydda har inlett ett rätts-

<sup>120</sup> Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>121</sup> Bland annat FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (d. 16 dec. 1966) och FN:s konvention (d. 18 dec. 1979 genom resolution 34/180) om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

<sup>122</sup> Prop. 2002/03:70, s. 30 f.

<sup>123</sup> Prop. 2002/03:70, s. 38. Det nya beslutet om besöksförbud kunde grunda sig på lagen om besöksförbud eller särskilda bestämmelser om besöksförbud i äktenskapsbalken eller sambolagen.

ligt förfarande i domstol om till exempel kvarsittanderätt och besöksförbud, men interimistiskt eller slutligt beslut inte hade hunnit meddelas.<sup>124</sup>

Erfarenheter av bestämmelsen visade att en giltighetstid om 30 dagar ansågs alltför kort eftersom när den våldsutsatta informerades om möjligheten inte själv såg några utsikter att situationen skulle komma att lösas under den tiden. Utöver att i domstol väcka talan om äktenskapsskillnad och begära kvarsittanderätt tillkommer att hitta en ny bostad, hinna ansöka om kvarskrivning och väcka talan om vårdnad, boende och umgänge för det fall parterna har gemensamma barn. På förslag från Stalkningsutredningen fördubblades därför tiden till två månader och förlängningstiden till två veckor. Det ansågs otillfredsställande att en person avstår från att ansöka om besöksförbud avseende gemensam bostad endast av den anledningen att giltighetstiden är för kort. En alltför kort tid riskerar medföra att den person som utsätts för våld i nära relationer måste lämna den gemensamma bostaden och försöka lösa alla praktiska frågor under stor psykisk press och social otrygghet. Särskilt ansågs det bekymmersamt om barn var inblandade.<sup>125</sup>

### *Finland, Norge och Island*

I Finland finns lagen om besöksförbud (898/1998). Besöksförbud avseende gemensam bostad (2 § andra stycket) kan meddelas för högst tre månader och förnyas med högst tre månader (7 §).<sup>126</sup>

För norsk del regleras besöksförbud i 222 a § straffeprocessloven. Besöksförbud i egna hemmet kan uppgå till högst tre månader åt gången.<sup>127</sup>

Island har valt en österrikisk lagstiftningsmodell som innebär att polischefen skyndsamt kan besluta att våldsutövaren ska flytta från parternas gemensamma hem.<sup>128</sup> Beslutet ska ställas under domstols prövning inom tre dagar.<sup>129</sup>

---

<sup>124</sup> Prop. 2002/03:70, s. 73.

<sup>125</sup> Prop. 2010/11:45, s. 41.

<sup>126</sup> [www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980898](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980898)

<sup>127</sup> [www.lovdato.no/pro/#document/NL/lov/1981-05-22-25/KAPITTEL\\_4](http://www.lovdato.no/pro/#document/NL/lov/1981-05-22-25/KAPITTEL_4)

<sup>128</sup> Lag No. 85/2011.

<sup>129</sup> Center for Gender Equality Iceland (2012), *Gender Equality in Iceland*, s. 26.



## Behov av förändring

Av de cirka 4 000 ansökningar om kontaktförbud som beviljas varje år avser ett hundratal gemensam bostad.<sup>130</sup> Vid tillkomsten av bestämmelsen framfördes viss kritik mot att tillämpningsutrymmet i praktiken skulle bli mycket begränsat eftersom mer effektiva tvångsåtgärder som gripande, anhållande och häktning skulle kunna användas i de flesta fall där förutsättningarna var uppfyllda. Regeringen ansåg att även om förbudet bara skulle komma att meddelas vid ett fåtal tillfällen per år, så var det motiverat för att kunna förebygga allvarlig våldsbrottslighet.<sup>131</sup>

Efter en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 2014, krävs det inte längre att risken för brott är påtaglig för att kontaktförbud avseende gemensam bostad ska kunna meddelas. Lagändringen har varit i kraft alltför kort tid för att några slutsatser ska kunna dras om tillämpningen. I förarbetena understryks att ändringen inte är avsedd att träffa ett stort antal situationer. Det behöver numera inte vara fråga om en akut situation, men en klar och konkret risk för att den mot vilken förbudet ska avse gälla ska begå brott mot den sammanboende person som skyddet ska omfatta. Med hänsyn till det betydande rättighetsskyddet enligt grundlagarna och olika internationella konventioner måste kraven för kontaktförbud avseende gemensam bostad även fortsättningsvis vara högt ställda.<sup>132</sup>

En anledning till att kontaktförbud avseende gemensam bostad inte tillämpas i så omfattande utsträckning kan även vara dess begränsade förbudstid. Nationella samordnaren har fått indikationer på att två månaders giltighetstid med en möjlighet till förlängning med två veckor i taget är allt för snävt och inte motsvarar behoven hos den som utsätts för våld i nära relation. Utifrån kunskaper om den s.k. normaliseringsprocessen kan en brottsutsatt vara så pass rädd, stressad och traumatiserad av att leva i en våldsam relation, särskilt när det finns barn med i bilden, att det påverkar förmågan att bryta sig loss. Om den som utsätts för brott orkar ta steget tillkommer alla kontakter med myndigheter, eventuella idéburna organisationer och beslut som ska fattas (se avsnitt 3.1). Många våldutsatta kvinnor med barn vittnar om att det mest grundläggande är att

---

<sup>130</sup> Åklagarmyndigheten, Tillsynsrapport 2013:4, s. 44.

<sup>131</sup> Prop. 2002/03:70, s. 34 f.

<sup>132</sup> Prop. 2012/13:186, s. 12 f.

känna trygghet och säkerhet samt att ha en ordnad boendesituation.

Bostadsfrågan är således av särskild betydelse. Den omständigheten att många våldsutsatta har ekonomiska svårigheter och därmed har mindre möjlighet att få banklån och köpa ett eget boende eller att få ett hyreskontrakt försvårar situationen. I Sverige och särskilt inom storstadsområdena är det bostadsbrist och socialtjänsten har svårt att snabbt hjälpa till med boende för personer som lever med våld i nära relationer.

Det finns alltså skäl att överväga en förlängning av giltighetstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad.

## Förslag

Nationella samordnaren föreslår att längsta giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensam bostad höjs till tre månader.

Utgångspunkten för bestämmelsen om kontaktförbud avseende gemensam bostad var att en person som riskerar att utsättas för våld inte ska behöva fly från sin egen bostad för att freda sig och att barn inte ska behöva växa upp med erfarenheter av våld i sitt hem.<sup>133</sup> Nationella samordnaren delar denna grundläggande förutsättning. Mer fokus bör sättas på våldsutövaren och framförallt på barnens behov.

Nationella samordnaren anser att den akuta situationen för en våldsutsatt i flertalet fall överstiger två månader vid kontaktförbud i gemensamma hemmet. Om parterna är gifta är frågan om äktenskapsskillnad en mindre del, även om en sådan process också drar ut på tiden när det finns hemmavarande barn som föranleder en betänketid om minst sex månader.<sup>134</sup> Med en separation följer en bodelning oavsett om parterna är gifta eller sambo. Vid våld i nära relationer innebär en bodelning många gånger tvist. Parterna har då möjlighet att hos domstol ansöka om bodelningsförrättare som vid behov ser till att bouppteckning upprättas. Även bodelning tar således tid. Innan bodelningen är avslutad kan tillgångar vara låsta, vilket ytterligare försvårar letandet efter en ny bostad vid separation.

Förutom alla frågor som uppkommer i anledning av en framtida separation och bodelning, förväntas en våldsutsatt i sin akuta situa-

---

<sup>133</sup> Prop. 2002/03:70, s. 24.

<sup>134</sup> 5 kap. 1 och 3 §§ äktenskapsbalken.

tion samtidigt agera i andra tidskrävande processer. Vid polisanmälan vid misstankar om brott i nära relationer löper en förundersökning där den våldsutsatta ska inställa sig till förhör, läkarundersökningar, möten med målsägandebiträde och rättegångar. När det är våld i nära relationer och parterna har gemensamma barn är oenighet om vårdnad, boende och umgänge snarare regel än undantag. Våldet i sig eller den omständigheten att ett barn har bevittnat våld i hemmet, innebär att den våldsutsatta ofta anser att ensam vårdnad är till barnets bästa och att barnet inte ska behöva bo eller umgås med en våldsutövare. Även om en våldsutsatt kan begära ett snabbt tillfälligt beslut av domstolen föranleder tvisten upprättande av inlagor till rätten alternativt kontakter med juridiskt ombud och deltagande vid muntliga förhandlingar i domstolen. Vid påståenden om våld får familjerätten inom socialtjänsten i uppdrag av domstolen att göra en utredning om vad som är barnets bästa. I utredningen ska båda parterna och om möjligt barnet delta.

De kontakter nationella samordnaren har haft med socialtjänsten och kvinnojourer, tyder på att möjligheten att ansöka om kvarsittanderätt och besöksförbud i civil ordning enligt äktenskapsbalken eller sambolagen inte är väl känt och inte används i någon högre omfattning. Om detta beror på kunskapsbrist eller om alternativet anses alltför otillräckligt, har inte kunnat utrönas. Därmed förminsкас grundtanken om en sammanhållen familjerättslig ”skyddskedja” för den våldsutsatta.

Det har alltför länge varit den våldsutsatta som tvingats fly den gemensamma bostaden. Det finns flera starka argument för att det i stället är våldsutövaren som bör flytta på sig i högre omfattning. Alla människor har rätt att känna trygghet och säkerhet i sitt hem. Samhället har ett ansvar för att upprätthålla detta skydd. Det är våldsutövaren som begår brott som faller under allmänt åtal och som följaktligen bör ta konsekvenserna. Detta är en viktig principfråga. En våldsutsatt som inte ser något annat alternativ än att lämna det gemensamma hemmet drabbas av olika direkta och indirekta olägenheter, såväl praktiska och ekonomiska som känslomässiga. Av den s.k. Istanbulkonventionen följer även att det är säkerheten för den som avses skyddas av kontaktförbud i gemensamma hemmet som ska prioriteras.<sup>135</sup>

<sup>135</sup> Artikel 52 Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

Ett annat viktigt argument för ökad längsta giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensamma hemmet är barnperspektivet. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa sättas i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet.<sup>136</sup> Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran.<sup>137</sup> För ett barn är skillnaden mellan att fly till ett skyddat boende tillsammans med en våldsutsatt förälder eller bo kvar i sin bostad stor. Att ryckas upp från sin trygga miljö kan sätta djupa spår. Om barnet kan bo hemma och gå kvar i sin ordinarie förskola eller skola med ett bibehållet socialt liv och fritidsaktiviteter, kan i vart fall behovet av rutiner och skolplikten uppfyllas. Just barnens utsatta situation och hemlängtan till kompisar och leksaker är något som får kvinnor att lämna ett skyddat boende och återvända hem till våldsutövaren.

Både Norge och Finland har en giltighetstid om tre månader för kontaktförbud i gemensamma hemmet.

Det kan givetvis ändå vara så att en våldsutsatt trots förutsättningar för kontaktförbud avseende gemensamma hemmet väljer att lämna för att denne inte känner sig säker i bostaden eller förknippar bostaden med minnen om våld. I vart fall bör inte en för kort förbudstid avhålla våldsutsatta för att ansöka om kontaktförbud avseende gemensamma hemmet.

Sammanfattningsvis anser nationella samordnaren att det finns skäl att förlänga giltighetstiden för kontaktförbud i den gemensamma bostaden. Det föreslås att kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst tre månader. Vid en intresseavvägning där rörelsefriheten och egendomsskydd talar emot en utökning, får ändamålet med höjningen anses vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Att förbudstiden höjs med en månad borde föranleda ökade möjligheter för skyddspersonen att ordna boendesituationen själv eller genom socialtjänsten. Tre månader är så pass lång tid att möjligheterna till förlängning borde vara begränsade. Gällande reglering att förbudet endast får förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget är väl avvägt.

---

<sup>136</sup> Artikel 3 FN:s konvention om barnets rättigheter (antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989). Barnrättsutredningen, som ska redovisa sitt uppdrag den 4 mars 2015, har bland annat till uppgift att kartlägga hur tillämpningen av lagar överensstämmer med barnkonventionen och för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt (Dir. 2013:35).

<sup>137</sup> 6 kap. 1 § föräldrabalken.

Detta förslag hänger samman med förslaget att socialtjänsten i större utsträckning ska tillhandahålla bostäder för våldsutövare (avsnitt 6.3).

## 6.10 Möjlighet att beslagta skriftligt meddelande mellan närstående vid brott mot närstående

**Förslag:** Beslagsförbudet avseende skriftliga handlingar och meddelanden i 27 kap. 2 § rättegångsbalken ska delas upp för att göra regleringen mer begriplig. Från beslagsförbudet vid skriftligt meddelande mellan misstänkt och denne närstående undantas, utöver brott med minst två års fängelse, även brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller 24 § lagen om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person. I övrigt uppdateras bestämmelsen endast språkligt.

### Gällande rätt

Beslag är en form av tvångsmedel och regleras i 27 kap. rättegångsbalken.<sup>138</sup> Enligt de allmänna bestämmelserna om beslag i 27 kap. 1 § får föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott tas i beslag. Regleringen gäller även skriftlig handling om inte annat föreskrivs.

Skriftliga meddelanden mellan misstänkt och dennes närstående<sup>139</sup> får dock enligt 27 kap. 2 § andra meningen rättegångsbalken inte tas i beslag om det inte är fråga om brott med minst två års fängelse i straffskalan. Detta innebär att skriftliga meddelanden mellan närstående får tas i beslag vid allvarliga brott som mord, människorov, våldtäkt, våldtäkt mot barn och grovt narkotikabrott men inte vid exempelvis grov misshandel och fridskränkingsbrotten. I första meningen regleras att beslag inte heller får tas av skriftlig handling om innehållet kan vara sådant att vissa särskilt utpekade

<sup>138</sup> I 27 kap. rättegångsbalken (1942:740) regleras beslag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation m.m.

<sup>139</sup> För definition av närstående hänvisas till 36 kap. 3 § rättegångsbalken (1942:740) som reglerar vilka närstående till en part som inte är skyldiga att vittna.

befattningshavare i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, till exempel advokater, präster och läkare, inte får höras som vittne därom.

Syftet med beslagsförbudet i 27 kap. 2 § andra meningen är att skydda förtroligheten mellan nära anhöriga.<sup>140</sup> Rätten till ett privatliv ska också beaktas.<sup>141</sup> Det är inte nödvändigt att meddelandet finns kvar hos den misstänkte eller dennes närstående, men om meddelandet kommit utanför kretsen av närstående är beslag möjligt.<sup>142</sup>

Vad som avses med skriftliga meddelanden är inte definierat i rättegångsbalken. Av förarbetena framgår att beslagsförbudet inte enbart avser skriftliga meddelanden, utan även andra handlingar som till exempel läkarjournaler.<sup>143</sup> Med teknikens utveckling har även elektroniskt lagrad information som sms, mms, e-post och liknande i praxis ansetts omfattas av beslagsförbudet.<sup>144</sup>

### Behov av förändring

Vid förundersökningar om brott i nära relationer kan beslag vara viktiga bevismedel. Det kan vara fråga om beslag av föremål som använts som tillhygge, sönderrivna kläder, blodiga lakan och annat. På senare år är det vanligt förekommande att i polisutredningar beslagta mobiltelefoner och datorer som kan innehålla mycket information. Beslagtagna föremål kan undersökas och analyseras närmare vid behov.

Vissa brott som olaga hot, ofredande och överträdelse av kontaktförbud kan begås såväl muntligen som skriftligen. För det fall brottet finns nedtecknat i någon form är det av största vikt att säkra det skriftliga meddelandet som bevis. Ett beslag av ett brev eller sms innehållande ett hot kan ha högre bevisvärde än vittnesförhör eller målsägandeförhör med någon som har läst hotet. Det kan även finnas skriftliga meddelanden där redan fullbordade brott diskuteras eller refereras till, vilket kan utgöra viktig stödbevisning.

---

<sup>140</sup> NJA II 1943, s. 359.

<sup>141</sup> Se 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

<sup>142</sup> NJA II 1943, s. 360.

<sup>143</sup> NJA II 1943, s. 360.

<sup>144</sup> Flera utredningar har berört elektroniskt lagrad informations förhållande till beslagsförbudsregeln, bland annat SOU 1995:47, SOU 1996:40, Ds 2005:6 samt SOU 2011:45. Se även beslut av JK dnr 6372-07-31 och beslut av JO dnr 2138-2007.

I dessa situationer finns behov av att kunna beslagta olika skriftliga meddelanden.

Bestämmelsen om beslagsförbud vid skriftliga meddelanden mellan närstående har inte förändrats nämnvärt sedan rättegångsbalken trädde i kraft. Lagtexten är föråldrad och är inte könsneutral. Det finns behov av att förenkla bestämmelsen för att göra den mer lättillgänglig.<sup>145</sup>

I åklagarnas handbok om handläggning av fridskränkingsbrotten konstateras att skriftliga och elektroniska meddelanden som brev och sms mellan makar faller under bestämmelsen om beslagsförbud. Om en make har hotat den andra genom ett brev eller sms kan meddelandet därför som huvudregel inte tas i beslag. En målsäganden som mottagit ett brev eller sms som innehåller olaga hot eller annat brott kan i stället överlämna brevet eller mobiltelefonen till polisen. Därigenom anses målsäganden ha avstått från det skydd för förtroligheter som beslagsförbudet är avsett för och åklagaren eller polisen kan därefter fatta beslut om att ta brevet eller telefonen i beslag.<sup>146</sup>

Beslagsförbudet innebär även hinder för åklagaren att ta hotfulla brev i beslag som en misstänkt som är häktad med restriktioner avser att skicka till målsäganden. Brevet kan i stället stoppas av åklagaren om innehållet bedöms utgöra en otillåten påverkan mot målsäganden.<sup>147</sup>

Dessa konsekvenser av reglerna om beslagsförbud vid skriftliga meddelanden mellan närstående är enligt nationella samordnaren orimliga vid brott i nära relationer. I stället för att sätta fokus på den misstänkta och beslagta skriftliga meddelanden som fortfarande finns i den misstänkta innehav, är det målsäganden som drabbas av samtliga olägenheter och eventuella kostnader. Om meddelandet finns i en mobiltelefon måste denna tas i beslag för att kunna tömmas. E-post måste på motsvarande sätt säkras i datorn. Det är ur bevishänseende inte tillfredsställande att polisen endast fotar av det hotfulla meddelandet eller att en polisman skriver en promemoria om sina iakttagelser. En mobiltömning eller undersökning av dator kan vara tidskrävande och under denna tid är det målsäganden själv som måste ordna och bekosta ersättningstelefon eller dator.

<sup>145</sup> Jfr Polisrättsutredningens förslag, SOU 1995:47, s. 366.

<sup>146</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handbok, Handläggning av fridskränkingsbrotten*, s. 15 f.

<sup>147</sup> Åklagarmyndigheten (2012), *Handbok, Handläggning av fridskränkingsbrotten*, s. 16.

Att beslagsförbudet går ut över den brottsutsatta, inte sällan en kvinna med svaga ekonomiska resurser, är något som flera kvinnojourer särskilt har uppmärksammat.<sup>148</sup>

Ett annat problem är om det skriftliga meddelandet inte finns sparat hos den våldutsatta. I en sådan situation är polisen förhindrad att i stället säkra beviset hos den misstänkte. Den misstänkte kan få uppfattningen att det är straffritt att hota en närstående eller tidigare närstående genom skriftligt meddelande eftersom polisen inte kan agera självständigt.

## Förslag

Det är befogat att revidera den otidsenliga bestämmelsen om beslagsförbud i 27 kap. 2 § rättegångsbalken. För att tillgodose behovet av en tydligare lagstiftning finns skäl att dela upp bestämmelsen i två olika paragrafer; 2 a § som gäller skriftliga handlingar och frågeförbud för befattningshavare i 36 kap. 5 § samt 2 b § som avser skriftliga meddelanden mellan misstänkt och denne närstående enligt definitionen i 36 kap. 3 §. Den första delen omfattas inte av nationella samordnarens uppdrag och härvid föreslås endast en språklig förändring. Lagtexten blir i båda delarna könsneutral.

Vad gäller skriftliga meddelanden mellan närstående finns alltså skäl att från beslagsförbudet undanta brott med minst två års fängelse i straffskalan. För sådana allvarliga brott, där det är oväsentligt om brottet riktar sig mot en närstående, annan eller staten, finns starka skäl att rätten till ett privatliv får stå tillbaka för samhällets intresse av att lagföra brott.

Därutöver föreslår nationella samordnaren att brott i nära relationer också ska undantas för att beslagsförbudet inte ska leda till de orimliga konsekvenser som beskrivits ovan. Ett skriftligt meddelande till en närstående som innefattar en brottslig handling mot den närstående eller skäligen kan antas ha betydelse för utredning om sådant brott,<sup>149</sup> bör inte anses omfattas av skyddet för förtrolig information. Brott mot en närstående eller tidigare närstående är inte en privatsak, utan faller under allmänt åtal. Samhället måste få ökade möjligheter att kunna ingripa mot dessa brott.

<sup>148</sup> Bland annat har problemet uppmärksammat av Somaya kvinno- och tjejjour.

<sup>149</sup> Jfr formuleringen om bevisbeslag i 27 kap. 1 § rättegångsbalken (1942:740).



Vid överträdelse av kontaktförbud blir inkonsekvensen mellan olika lagbestämmelser särskilt påtaglig, eftersom kontaktförbudet i sig innebär ett förbud att på alla sätt ta kontakt med skyddspersonen samtidigt som skriftliga meddelanden ändå inte kan tas i beslag hos den misstänkte.

I enlighet med hur bestämmelsen för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning<sup>150</sup> är uppbyggd, föreslås att från beslagsförbudet undantas brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller enligt 24 § lagen om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person. Med närstående eller tidigare närstående person avses samma definition som i fridskränkningensbrotten.

Det skulle kunna diskuteras om undantagna brottstyper är alltför omfattande och att en begränsning i stället skulle ske till olaga hot och överträdelse av kontaktförbud, dvs. sådana vanliga brott i nära relation som ofta begås genom skriftliga meddelanden. På grund av teknikens utveckling och möjligheterna att skicka elektroniskt lagrad information som anses omfattas av beslagsförbudet, anser dock nationella samordnaren att flera brott bör omfattas. Exempelvis kan ett sexuellt ofredande<sup>151</sup> ske genom sms, mms eller e-post. Syftet är inte heller att endast inkludera skriftliga meddelanden som i sig utgör brott, utan även sådana som kan utgöra bevisbeslag för brott i nära relationer. Motsvarande gäller undantaget för brott vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Det är således av vikt att kunna beslagta till exempel en mobiltelefon av den misstänkte för att säkra sms mellan den misstänkte och en närstående där tidigare brott mot den närstående diskuteras eller berörs.

Genom att undanta brott i nära relationer från beslagsförbudet är det möjligt att beslagta skriftliga meddelanden direkt från den misstänkte, vilket ligger i linje med nationella samordnarens uppfattning att fler åtgärder måste riktas mot våldsutövaren. Det blir då den misstänkte som får stå för eventuella kostnader och olägenheter i anledning av beslaget. Genom att beslagta det skriftliga meddelandet direkt från avsändaren garanteras principen om bästa bevismedel. Beslag får endast beslutas om skälen för åtgärden upp-

---

<sup>150</sup> 4 kap. 4 a § brottsbalken (1962:700).

<sup>151</sup> 6 kap. 10 § brottsbalken (1962:700).

väger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.<sup>152</sup>

Om det skriftliga meddelandet av någon anledning inte finns kvar hos den misstänkte eller det inte är möjligt att säkra som bevis, finns fortfarande möjligheten att vända sig till målsäganden.

---

<sup>152</sup> Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken (1942:740).

## 7 Ge bättre förutsättningar för idéburet arbete

### 7.1 Idéburna organisationer har en fortsatt viktig roll

#### 7.1.1 Inledning

De ideella organisationerna inom området för våld i nära relationer består främst av cirka 140 kvinnojourer, ett 60-tal tjejjourer, ungdomsjourer och 93 brottsofferjourer. I princip alla kvinnojourer, tjej- och ungdomsjourer är anslutna till någon av de båda riksorganisationerna Riksorganisationen för Kvinno- och Tjejjourer i Sverige (Roks) och Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund (SKR). Brottsofferjourerna är anslutna till Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ).

Kvinnjourers, brottsofferjourers och andra ideella organisationers verksamhet är sedan lång tid ett betydelsefullt komplement till kommunernas ansvar för stöd till brottsutsatta. I många kommuner är de ideella verksamheterna till och med de enda alternativet för dem som söker stöd och skydd från våld i nära relationer, i andra kommuner finns olika alternativ tillgängliga. Nationella samordnarens utgångspunkt är att ett nära samarbete mellan alla berörda är nödvändigt för att arbetet mot våld i nära relationer ska bli kraftfullt och effektivt. I detta samarbete spelar de ideella organisationerna en mycket viktig roll.

## 7.1.2 Kvinno- och brottsofferjourernas roll och uppgifter

### Kvinnojourerna

Kvinnojourernas huvudsakliga verksamhet kan delas in i tre huvudområden:

- erbjuda *rådgivning och stöd* till våldsutsatta,
- bedriva *skyddat boende* för våldsutsatta kvinnor och deras medföljande barn, och
- påverkansarbete med *opinionsbildning och kunskapsutveckling* inom området mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

#### *Rådgivning och stöd*

Kvinnojourerna bedriver ett omfattande stödarbete och rådgivning för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Det gäller till exempel samtalsstöd, information via telefon eller chat samt rådgivning när det gäller ekonomi, juridik, rättsväsende och annan samhällsinformation. En stor del av detta arbete ges till kvinnor som inte bor i skyddat boende. Denna typ av arbetsuppgifter utgör också huvuddelen av de ideella tjej- och ungdomsjourernas samt brottsofferjourernas verksamhet. De organisationer som är anslutna till Roks eller SKR svarar på omkring 100 000 telefonsamtal och tar emot mer än 30 000 besök per år.<sup>1</sup>

Kvinnojourerna hjälper också till med en rad praktiska saker, som att kontakta socialtjänst, sjukvård, försäkringskassa och, arbetsförmedling med mera. De passar barn, följer barn till förskola och skola, arrangerar utflykter och läger, följer med till idrotts- och andra fritidsaktiviteter, hjälper till att öppna bankkonton, söka ny bostad samt att hjälpa till med utflyttning från jousen. Många bedriver också omfattande verksamhet i relation till rättsprocessen och följer med på rättegångar, polisförhör och

---

<sup>1</sup> Statistik från Roks och SKR 2012.

andra möten. Många kvinnor behöver omfattande stöd under lång tid i processen att lämna en våldsam partner, men inte alla behöver ett skyddat boende. Dessa praktiska uppgifter är sådana som sällan ingår i den kommunala socialtjänstens verksamhet, men som har ett mycket stort värde för kvinnor och barn som lever med våld eller är våldsutsatta.

### *Skyddat boende*

Det statistiska underlaget avseende de skyddade boendenas innehåll och omfattning är knapphändig. Socialstyrelsen presenterade våren 2013 en första kartläggning över de skyddade boenden som genomfördes under 2012. Uppgifter kan även inhämtas från de årsredovisningar som de båda riksorganisationerna sammanställer från de lokala kvinno- och tjejjourerna. Uppgifterna från de lokala organisationerna är dock inte fullständiga eftersom dessa lämnas på frivillig väg.<sup>2</sup>

Kartläggningen från Socialstyrelsen, som genomfördes 2012 inom ramen för ett regeringsuppdrag, ger en helhetsbild över hur situationen ser ut. Socialstyrelsen identifierade 206 skyddade boenden. 95 procent av dessa, 197 stycken, besvarade enkäten som skickades ut. Resultaten visar att i hälften av landets kommuner finns minst ett skyddat boende. Flest skyddade boenden finns i storstadsregionerna och 71 procent, eller 141 av de 195 skyddade boenden som besvarade Socialstyrelsens enkät, bedrivs i ideell regi.

Endast 21 procent, 41 skyddade boenden, bedrivs i kommunal regi och 8 procent, eller 16 skyddade boenden, bedrivs i privat regi. De flesta skyddade boenden är små, närmare 60 procent har 4 platser eller färre.<sup>3</sup>

Den enda variabel som efterfrågades avseende verksamhetens omfattning var hur många personer av olika kategorier som ber-

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen (2013), *Kartläggning av skyddade boende*, Roks (2012), Verksamhetsberättelse 2011, SKR (2013), Årsberättelse 2012.

<sup>3</sup> Socialstyrelsen (2013), *Kartläggning av skyddade boenden*.

etts skyddat boende under minst en natt under året. Detta antal uppgick under år 2011 till fler än 4 000 vuxna och närmare 2 700 medföljande barn med den fördelning på olika kategorier av boenden som framgår av tabell 7.1.

**Tabell 7.1** Antal personer som beretts plats vid skyddade boenden år 2011

Typ av organisation	Kvinnor	Män	Trans-person	Par	Medf. Barn	Summa
Idéburen	2 555	14	4	29	1 794	4 396
Privat	174	12	1	2	194	383
Kommunal	1 188	44	0	14	667	1 913
<b>TOTALT</b>	<b>3 917</b>	<b>70</b>	<b>5</b>	<b>45</b>	<b>2 655</b>	<b>6 692</b>

*Källa:* Socialstyrelsens kartläggning.

De idéburna organisationerna svarade således för närmare två tredjedelar av samtliga boendedygn. Hur många personer som de närmare 6 700 omhändertagandena motsvarar finns det ingen uppgift om.

För verksamhetsåret 2011 lämnade sammanlagt 77 procent av de lokala organisationerna inom Roks och SKR en redovisning för sin verksamhet. Av tabell 7.2 framgår vissa uppgifter om verksamhetens omfattning.

**Tabell 7.2** Antal kvinnor och medföljande barn som under minst ett dygn varit i skyddat boende vid kvinnojourerna

Organisation	Kvinnor		Medföljande barn		Avisade Kvinnor
	Antal	Dygn	Antal	Dygn	
Roks	986	40 722	794	28 467	
SKR	1 102	44 225	934	31 940	1 366*
<b>Summa</b>	<b>2 088</b>	<b>88 947</b>	<b>1 728</b>	<b>60 407</b>	

\* Som hänvisas vidare till annat boende. Vid SKR:s jourer har även fyra män beretts boende.

Den tid som kvinnor och barn stannar vid det skyddade boendet varierar, såväl mellan olika personer som vid olika kvinnojourer. Med ledning av uppgifterna i tabellen kan den genomsnittliga tid som kvinnorna stannar i det skyddade boendet beräknas till 43 dagar och barnen i 35 dagar. Det är dock stor variation i hur lång boendetiden är, mycket korta vistelser är vanligt likväl som mycket långa. Upp till ett år i ett skyddat boende är inte ovanligt.

Antalet avvisade kvinnor överstiger antalet mottagna. Att någon avvisats innebär dock sällan att personen lämnas på gatan utan kan vara en följd av en tillfällig brist på plats på en viss jour. Socialtjänsten eller kvinnojouren ringer då runt till andra kvinnojourer för att hitta en plats. Samtidigt uppger riksorganisationerna SKR och Roks att det i takt med ökade svårigheter att finna permanenta boendelösningar för kvinnor vid skyddade boenden har tiderna i skyddade boenden successivt förlängts och det blir ”stopp” i det tillfälliga boendet som en kvinnojour innebär.<sup>4</sup>

De flesta kvinnojourer är små och redovisar färre än 800 dygn för omhändertagna kvinnor per år. Det kan innebära att dessa 68 jourer har högst tre platser till sitt förfogande. Många har endast någon enstaka plats. Som framgått ovan finns det i stora delar av landet ännu inget kommunalt boendestöd för våldsutsatta kvinnor. Delar av dessa ”vita fält” på kartan täcks av kvinnojouren. Idéburna organisationerna har också möjlighet att ge skyddat boende till de kvinnor som av olika skäl inte önskar kontakt med socialtjänsten i de fall där kvinnojouren väljer att arbeta på det sättet. Det är i de fallen svårare att finansiera verksamheten eftersom en stor del av intäkterna till jouren kommer via dygnsavgifter som socialtjänsten betalar när kvinnojourer utför socialtjänst.

I *avsnitt 3.3* lämnar nationella samordnaren förslag som rör skyddade boenden. I den fortsatta utvecklingen i det avsnittet har landets kvinnojourer en given roll inom området skyddat boende – som utförare av socialtjänstinsatsen skyddat boende

---

<sup>4</sup> [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/ingen-kvinnofrid-utan-en-egen-bostad\\_8760796.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/ingen-kvinnofrid-utan-en-egen-bostad_8760796.svd)

och som utförare av socialtjänstinsatsen annat tillfälligt boende. Det är möjligt att inte alla kvinnojourer väljer att utföra socialtjänst utan en del kanske prioriterar en obunden, icke myndighetsreglerad verksamhet.

Företrädare för delar av kvinnojoursrörelsen betonar i flera sammanhang jourernas roll som alternativ till socialtjänsten och ifrågasätter den pågående regleringen med bland annat tillsyn av jourerna när de utför socialtjänst. Varje kvinnojour är en självständig förening och har därmed möjlighet att avstå från att utföra socialtjänst.

Inom kvinnojoursrörelsen ryms många olika typer av jourer från de med flera anställda, med stor omsättning och vana att hantera administration, till små föreningar med en handfull volontärer och liten budget. Vissa kvinnojourer väljer förmodligen att utveckla verksamheten som socialtjänstutförare, som en gren av föreningens utbud. Här är det rimligt att anta att en utveckling mot ökad professionalitet och kvalitet kommer att ske. En sådan utveckling pågår redan inom de större kvinnojourerna.

### *Opinionsbildning och information*

Den opinionsbildande roll som kvinnojoursrörelsen står för handlar om att ge röst åt utsatta kvinnor och barns upplevelse av våld, bedriva opinionsbildning och påtala brister när det gäller stöd för våldsutsatta kvinnor och barn. Ofta innebär det att ge röst åt dem som det offentliga inte alltid tar hand om, exempelvis kvinnor utan uppehållstillstånd. Behovet av information till media är stort eftersom många saknar kunskap om den våldsutsattas vardag.

Förebyggande arbete är en viktig del av verksamheten. Det kan vara utbildningsfilmer, workshops och kampanjer. En ideell organisation har särskilda möjligheter att bedriva påverkansarbete utifrån vad den ser i sin sociala verksamhet.

I *avsnitt 7.2* lägger nationella samordnaren förslag som syftar till att ge de idéburna organisationerna bättre förutsättningar att bedriva detta arbete.



## Brottsofferjourerna

Brottsofferjouren (BOJ), är en ideell organisation som arbetar för bättre villkor för alla brottsoffer oavsett kön, ålder, sexuell läggning, religion, etnisk tillhörighet eller funktionsnedsättning. Stöd ges till brottsutsatta personer, vittnen, anhöriga och deras vänner. Det finns cirka 93 lokala brottsofferjourer i hela Sverige.

Volontärerna inom BOJ består av dels stödpersoner som ger stöd till brottsutsatta, vittnen och anhöriga när det gäller information, vägledning, krisbearbetning, medmänskligt stöd samt har kunskapen att hänvisa vidare till professionell instans när det är lämpligt. Dels finns också vittnesstöd som ger opartisk information om rättsprocessen till brottsutsatta, vittnen, anhöriga och misstänkta gärningspersoner. Vidare informerar BOJ om rätten till skadestånd.<sup>5</sup>

Varje år får cirka 90 000 brottsoffer, anhöriga och vittnen stöd av de lokala jourerna. Under 2013 fick 44 775 brottsoffer, anhöriga eller vittnen kontakt med någon lokal jour inom den brottsofferstödande delen av verksamheten. Brottsofferjouren ger varje år även stöd till runt 50 000 personer inom vittnesstödsverksamheten som finns på landets tings- och hovrätter.<sup>6</sup>

De lokala brottsofferjourerna möter också många kvinnor och män som utsatts för våld i nära relation.<sup>7</sup>

De som söker stöd hos BOJ kommer i kontakt med dem antingen via polisen eller söker själva. I de allra flesta fall kontaktar polisen BOJ efter att målsäganden i samband med en polisanmälan tackat ja till en kontakt. Även en stor andel av de som själva kontaktar BOJ gör det efter att ha fått information om möjligheten till stöd från polisen eller annan myndighet. Polisens förmedling till BOJ har minskat 2013 jämfört med 2012. År 2012 ökade antalet stödsökande hos BOJ kraftigt, vilket till stor del

<sup>5</sup> Brottsofferjouren (2012), *Brottsofferjourernas Riksförbunds nationella arbete mot våld i nära relationer*.

<sup>6</sup> Brottsofferjourens förbundskansli (2013), *Brottsofferjourens statistik verksamhetsåret 2013*.

<sup>7</sup> Brottsofferjouren (2012), *Brottsofferjourernas Riksförbunds nationella arbete mot våld i nära relationer*.

kunde förklaras med förändringar i polisens anmälningssystem som trädde i kraft i december 2011. Det blev då obligatoriskt för att polisen att fråga varje målsägande om de vill ha kontakt med en stödorganisation.

För att få en bild av hur polisens förmedling ser ut över landet jämför BOJ varje år brottsofferjourernas ärendemängd med Brottsförebyggande rådets statistik över polisanmälda brott. Under 2013 blev 4,1 procent av alla anmälda brott under brottsbalken samt lagen om kontaktförbud ett ärende hos BOJ. Det är en minskning från 2012 då förmedlingsprocenten var 4,9 procent.<sup>8</sup>

## 7.2 Organisationsbidrag och minskad administration ska stärka vissa idéburna organisationer

**Förslag:** Det statliga stödet till kvinnojourer och andra idéburna organisationer som arbetar mot våld i nära relationer ska stärkas genom att ändra nuvarande bidragsform till ett långsiktigt organisationsbidrag. Bidraget ska huvudsakligen gå till den ordinarie och långsiktiga verksamheten i de bidragsberättigade organisationernas medlemsföreningar.

### *Nuvarande former för statsbidrag till ideella organisationer*

Den huvudsakliga delen av statsbidraget till ideella organisationer som arbetar mot våld i nära relationer hanteras av Socialstyrelsen. Därutöver finns vissa andra former av projektstöd som de lokala organisationerna kan ansöka om årsvis, till exempel har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor medel för kvinnors organisering.

---

<sup>8</sup> Brottssofferjourens förbundskansli (2013), *Brottssofferjourens statistik verksamhetsåret 2013*.

Den kritik som förs fram om nuvarande bidragssystem är att det har blivit byråkratiskt, leder till kortsiktiga insatser och ställer krav på prestationer och måluppfyllelse som är orimliga att ställa på civilsamhället och på ideellt socialt arbete.<sup>9</sup>

Statens syn på de ideella organisationerna varierar över tid och därmed även utformningen av olika bidrag. Styrningen av bidragen till ideella organisationer har i hög grad påverkats av den statliga resultatstyrningen och uppfattningen att även ideella föreningar ska resultatstyras.<sup>10</sup> Som en konsekvens av detta kan nämnas att det i förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. regleras att formen för statsbidraget ska vara verksamhetsbidrag. Samtidigt är regeringens övergripande inriktning för det civila samhällets organisationer<sup>11</sup> att andelen organisationsbidrag<sup>12</sup> och liknande generella bidrag ska öka i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag.<sup>13</sup> Detta avspeglas också i förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer, i vilken bidragsformen är organisationsbidrag och projektbidrag.

#### *Skillnaden mellan verksamhetsbidrag och organisationsbidrag*

Regeringens inriktning för val av bidragsform är att *organisationsbidrag* är en lämplig form för att stödja det civila samhällets organisationer i deras roll som röstbärare eller intresseorganisation. Det ska utgå från vissa baskriterier utan att ställa några tydliga

<sup>9</sup> Se t.ex. interpellationsdebatten i riksdagen 2013-06-07 om långsiktig finansiering av kvinnojourer.

<sup>10</sup> Se t.ex. Statskontoret (2009:16), *Bidrag till ideella organisationer på det sociala området*.

<sup>11</sup> Det civila samhällets organisationer är ett samlingsnamn och avser alla organisationer som är organiserade utanför offentlig sektor och näringsliv, som inte är vinstdrivande och som har någon form av oegennyttigt uppdrag. Civilsamhällets organisationer har också inslag av idealitet, dvs. bidrag i form av gåvor eller ideellt arbete från privatpersoner. Detta utesluter inte att de har anställda. Se prop. 2009/10:55, s. 30.

<sup>12</sup> Organisationsbidrag är ett generellt bidrag till en organisation inom det civila samhället där bidraget inte avgränsas till särskilda verksamheter. Bidraget kan också användas till kanslikostnader. Se prop. 2009/10:55, s. 133.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:55, s. 138.

krav på motprestationer. Exempel på sådana kriterier är att organisationen i sin verksamhet respekterar grundläggande demokratiska värderingar och har en riksomfattande organisation med lokalt eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse. Organisationsbidraget ska inte resultatstyras. *Verksamhetsbidrag* bör enligt regeringen väljas när syftet är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl medlemmar som allmänhet. Det är då fråga om att stödja organisationen för vad den gör i form av en viss aktivitet eller verksamhet. Här bör staten kunna ställa tydliga krav på motprestation, måluppfyllelse och resultatstyrning.<sup>14</sup>

#### *Ändra till långsiktigt organisationsbidrag*

Kvinnojurer, brottsofferjurer och andra idéburna organisationer har en central roll i samhällets gemensamma arbete mot våld i nära relationer. Den opinionsbildande roll som kvinnojoursrörelsen står för handlar om att ge röst åt kvinnor och barns upplevelse av det våld de utsätts för, bedriva opinionsbildning gentemot politiker och andra beslutsfattare samt att påtala brister när det gäller stöd för våldsutsatta kvinnor och barn (avsnitt 7.1.2).

Det är dessa delar i de ideella organisationernas arbete som nationella samordnaren bedömer är angelägna att från statens sida bidra till att förstärka. Det är arbetsinsatser som gör att våldet uppmärksammas, gagnar människor i en svår livssituation och som inte är möjliga att göra till offentliga åtaganden. Flera lokala kvinnojurer uttrycker sin oro för att inte våga bedriva lokal opinionsbildning eftersom man då anser sig riskera neddraget kommunalt bidrag.

Det civila samhällets självständighet och oberoende, samt dess förmåga att utifrån denna självständighet bevaka olika gruppers intressen och kritiskt granska den offentliga sektorn, utgör ett grundläggande värde. Nationella samordnaren delar regeringens

---

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:55.

bedömning att när föreningar agerar som röstbärare och opinionsbildare och mottar statligt stöd i form av organisationsbidrag måste organisationernas behov av självständighet respekteras så att bidragen inte förenas med långtgående eller detaljerade villkor.<sup>15</sup>

Det bör noteras att de statliga bidragen till ideella organisationer som arbetar mot våld i nära relationer bara är en del av den samlade bidragsgivningen från offentlig sektor. Kommuner och landsting fördelar också omfattande bidrag och uppdrar i en tilltagande omfattning åt det civila samhällets organisationer att utföra tjänster. Som regeringen pekat på ligger det även i dessa huvudmäns intresse att undvika att viljan bland det civila samhällets organisationer att agera opinionsbildande eller samhällskritiskt långsiktigt minskar. För medlemmarna och även för många av dem som mottar service eller tjänster av en organisation inom det civila samhället utgör också organisationens värdegrund ett särskilt värde. Det är just denna karaktär hos det civila samhällets organisationer som ger deras verksamhet dess särart och särskilda värde jämfört med verksamhet som bedrivs i offentlig regi eller företag. Det ligger därför även i uppdragsgivarnas långsiktiga intresse att det civila samhällets organisationer värnas genom att oberoende och självständighet säkerställs, liksom de övriga principer som överenskommit mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.<sup>16</sup>

Det skyddade boendet utgör en betydelsefull del av de flesta kvinnojourers verksamhet. Den delen ska inte finansieras genom statliga organisationsbidrag, utan av kommunen.

Utöver boende bedrivs ett omfattande arbete för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Det gäller bland annat samtalsstöd, information, rådgivning avseende ekonomi och juridik samt allmän samhällsinformation.

---

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:55, s. 43.

<sup>16</sup> Protokoll vid regeringssammanträde 2008-10-23, IJ2008/2110/UF.

Nationella samordnaren föreslår att det statliga stödet till kvinnojourer och andra ideella organisationer som arbetar mot våld i nära relationer förstärks genom att ändra nuvarande bidragsform till långsiktigt organisationsbidrag. Formerna för organisationsbidragen ska förordningsregleras, förslagsvis genom ändringar i förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området med mera. Medlen ska utbetalas av Socialstyrelsen. Bidraget ska huvudsakligen komma de bidragsberättigade organisationernas medlemsföreningars ordinarie och långsiktiga verksamhet till del. En fördelningsmodell att beakta kan vara den som tillämpas för vissa ungdomsorganisationer, där 2/3 ska komma de lokala organisationerna till del,<sup>17</sup> och en annan nivå för idéburna organisationer som arbetar mot våld i nära relationer, som innebär att 55–60 procent fördelas till de lokala organisationerna.

#### *Berörda anslag och organisationsbidragets storlek*

Regeringen har anslagit 23,4 miljoner kronor till Socialstyrelsen för att fördela medel enligt förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området till organisationer som arbetar med att motverka våld mot kvinnor. I budgetpropositionen finns en planerad höjning till 33,3 miljoner kronor från år 2015.<sup>18</sup> Därutöver fördelar Socialstyrelsen 30–40 miljoner kronor för samma ändamål men från ett annat anslag.<sup>19</sup> Nationella samordnaren bedömer att denna nivå bör ligga fast vid en övergång till organisationsbidrag i stället för verksamhetsbidrag.

Av de 90 miljoner kronor<sup>20</sup> som Socialstyrelsen och länsstyrelserna får använda i enlighet med särskilt regeringsbeslut<sup>21</sup> i

<sup>17</sup> Se t.ex. konstruktionen av anslag 12:2 Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet och villkoren för anslagspost 12 i Ungdomsstyrelsens regleringsbrev för 2014 (Utgiftsområde 17).

<sup>18</sup> Anslaget 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder (utgiftsområde 13).

<sup>19</sup> Anslaget 4:7, Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 3 Bidrag till org. på det sociala området (Utgiftsområde 9).

<sup>20</sup> Av dessa medel ska enligt regeringsbeslutet 70 miljoner kronor fördelas till kommunerna för prestationsbaserade insatser och 20 miljoner kronor ska avsättas för att stödja ideella föreningar som bedriver verksamhet på lokal nivå.

syfte att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare menar nationella samordnaren att dessa medel ska fördelas och användas av länsstyrelserna i enlighet med förslaget i *avsnitt 8.6*, för att därigenom stödja det regionala och lokala samarbetet mot våld i nära relationer mellan myndigheter, kommuner och idéburna organisationer.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> S2011/11337/FST.

<sup>22</sup> Det är de s.k. utvecklingsmedlen från anslaget 4:7, Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 4 Utvecklingsmedel (Utgiftsområde 9).

## 8 Förtydliga den nationella strukturen för koordinering och uppföljning

### 8.1 Frihet från våld ska vara ett folkhälsomål

**Förslag:** Frihet från våld i nära relationer ska vara ett nationellt folkhälsomål.

#### Våldet är en folkhälsofråga

Ända sedan publiceringen av WHO:s rapport om våld och hälsa 2002 har förståelsen av våldet, inklusive våld i nära relationer, som en folkhälsofråga vuxit, att våldet kan förebyggas, och att hälso- och sjukvården har en viktig roll att spela.<sup>1</sup> Under det senaste årtiondet har en ökande mängd forskning och erfarenhet gett bättre förståelse av riskfaktorer som kan bidra till våld och vad som kan göras för att förhindra det. Det finns goda kunskaper om vilka grupper som är särskilt utsatta liksom vilka hälsorisker våld i nära relationer medför.

Den stora kartläggning som Nationellt centrum för kvinnofrid har gjort visar att fysisk och psykisk ohälsa är betydligt vanligare bland personer som har utsatts för allvarligt våld tidigare i livet än bland andra.<sup>2</sup> Våldsutsatta kvinnor hade en fördubblad risk för fysisk ohälsa och en tre gånger så stor risk för psykisk ohälsa. Var fjärde kvinna utsatt för allvarligt våld visade tecken på posttraumatiskt stressyndrom och var femte tecken på depres-

<sup>1</sup> WHO (2002), *World report on violence and health*.

<sup>2</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2014). *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsattbet samt kopplingen till hälsa*.



sion. Både posttraumatiskt stressyndrom och depression hade samband med annan psykisk och fysisk ohälsa, hälsofarliga vanor som rökning och riskbruk av alkohol, liksom med självskadebeteende, självmordstankar och självmordsförsök. Även män hade överrisker för ohälsa, särskilt om de hade utsatts för psykiskt och sexuellt våld.

Internationell forskning visar också att psykiska problem som sömnsvårigheter, ångest, depression och posttraumatiskt stressyndrom är två till fyra gånger vanligare bland våldsutsatta kvinnor än bland andra. Kroniskt smärttillstånd är dubbelt så vanligt. Det har också påvisats samband mellan våldsutsatthet och mag- och tarmbesvär, allergier, cancer, gynekologiska sjukdomar, oönskade graviditeter och sexuellt överförbara infektioner.<sup>3</sup>

Interventioner, speciellt de i tidiga barndomen, kan inte bara hindra personer att utveckla en benägenhet för våld, men även förbättra utbildningsresultat och framtida möjligheter att få arbete och god hälsa.

Våld i nära relationer har stora konsekvenser för människors liv och hälsa. Många är utsatta, och de samhällsekonomiska kostnaderna är stora (avsnitt 9.1).

### Ett nytt mål

Det är hög tid att tydliggöra arbetet mot våld i nära relationer även inom folkhälsoarbetet, vars syfte är att skapa samhällseliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.<sup>4</sup> För jämställdhetspolitiken finns målsättningen att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. För att ytterligare stärka arbetet före-

---

<sup>3</sup> Forskning i urval: Campell, J. (2002), *Health consequences of intimate partner violence*. Wijma, K., Samelius I, Wingren, G. & Wijma, B. (2007), *The association between ill-health and abuse: A cross-sectional population based study*. WHO (2013), *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and nonpartner sexual violence*.

<sup>4</sup> Prop. 2002/03:35.

slår nationella samordnaren att ett nationellt mål mot våldet formuleras inom folkhälsopolitiken.

Folkhälsopolitiken utgår från elva mål och sedan 2011 är arbetet uppdelat i områdena:

- Start – Barns och ungas uppväxtvillkor
- Stöd – För att underlätta hälsosamma val
- Skydd – Ett effektivt och säkert skydd mot hälsohot
- Samverkan – Det gemensamma ansvaret för en god hälsa
- Stärkt kunskapsstyrning – För ett effektivare folkhälsoarbete.<sup>5</sup>

Alla fem är väsentliga delar i ett framgångsrikt arbete mot våld i nära relationer – från goda uppväxtvillkor till samverkan och kunskapsbaserat arbete. Genom ett tydligt folkhälsoperspektiv ökar fokus på att det preventiva arbetet och förebyggande insatser är av stor betydelse för att minska våldet. Nuvarande folkhälsoområdena spänner över flera politikområden och samhällets samtliga nivåer och detta måste också gälla för ett framgångsrikt arbete mot våldet i nära relationer.

Drygt tio år har gått sedan utgångspunkterna för dagens folkhälsoarbete fastställdes och en revidering kan därför vara lämplig. Flertalet aktörer benämner redan våldet som en folkhälsofråga och att tydliggöra arbetet mot våldet i målsättningarna för folkhälsopolitiken är viktigt.

Medvetenheten om våld i nära relationer måste öka i hela samhället och särskilt hos alla som arbetar för att främja människors hälsa, utveckling och välbefinnande. Det gäller primärvård, akutmottagningar, psykiatri, elevhälsa, personal i förskola, skola och fritidshem och många andra. Det är viktigt att utsatthet för våld och våldsbeteenden uppmärksammas av många fler, för att möjliggöra förebyggande och tidiga insatser. Om frihet från våld i nära relationer görs till ett mål för folkhälsoarbetet, ökar upp-

---

<sup>5</sup> Skr. 2011/12:166.

märksamheten på problemet. Med förslaget följer också att Folkhälsomyndigheten får ett tydligare uppdrag i arbetet mot våld i nära relationer. Nationella samordnaren föreslår att frihet från våld i nära relationer ska vara ett nationellt folkhälsomål.

## 8.2 Våld i nära relationer en del av ANDT-arbetet

**Förslag:** Arbetet mot våld i nära relationer ska ingå som en del av arbetet med alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksfrågor (ANDT).

### *För in frågan i ett reviderat ANDT-arbete*

Våren 2011 antog riksdagen en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken som syftar till att underlätta statens styrning av stödet på ANDT-området. Strategin anger mål och inriktning för hur samhällets insatser ska genomföras, samordnas och följas upp under perioden 2011–2015. Åtgärderna beskrivs i regeringens årliga åtgärdsprogram för ANDT-politiken.

Det övergripande målet för ANDT-politiken är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk. Det innebär en nolltolerans mot narkotika och dopning, att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak samt att förhindra all skadlig alkoholkonsumtion, bland annat genom att minska konsumtionen och minska skadliga dryckesvanor.

Enligt nationella samordnaren finns det flera starka skäl som talar för att utvidga ANDT-arbetet så att även våld i nära relation samordnas i denna struktur:

1. Det finns en stark koppling mellan våld och alkohol/narkotika. I socialtjänstens operativa arbete är det inte ovanligt att arbeta parallellt med dessa frågor.

2. Våld i relation är också en riskfaktor som bidrar till den s.k. sjukdomsördan.
3. Våld i nära relationer finns redan med som ett utpekat område i regeringens ANDT-arbete. Vissa av regeringens målbildare pekar till och med ut våld i nära relationer.<sup>6</sup>
4. Det finns redan en utarbetad struktur i ANDT-arbetet för att nå ut regionalt och lokalt med statliga insatser som går att dra nytta av.
5. Den nationella strukturen som finns genom ANDT-rådet innehåller i princip redan samma myndigheter som skulle komma i fråga för en samordnande grupp kring våld i nära relationer.
6. ANDT-arbetet är redan en del av det nationella folkhälsoarbetet. Genom att föra in våld i nära relationer i ANDT-arbetet blir det på ett tydligare sätt en del av folkhälsopolitiken.

Nationella samordnaren föreslår därför arbetet mot våld i nära relationer ska ingå som en del av ANDT-arbetet.

### 8.3 Barns utsatthet och förebyggande åtgärder ska tydliggöras i nationella strategier

**Förslag:** Regeringen ska se över de nationella strategier som berör området våld i nära relationer. Strategierna bör tydligare lyfta fram vikten av att utveckla våldsförebyggande åtgärder, det gäller särskilt insatser för barn som utsatts för eller har bevittnat våld.

---

<sup>6</sup> Se t.ex. mål 2.2 och 6.2. *Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2011.*

En återkommande synpunkt bland många praktiker och beslutsfattare är att det behövs en långsiktig strategi för vad samhället vill åstadkomma med sina insatser mot våld i nära relationer. Många menar att regeringens handlingsplan som kom år 2007 har fått en god effekt på arbetet. Flera av åtgärderna har dock haft karaktären av punktinsatser, med risken att de klingar av när projektmedlen tar slut. Därför efterfrågas en långsiktig nationell strategi om hur arbetet bör utvecklas. Nationella samordnaren ställer sig bakom behovet av ett förtydligt nationellt strategiskt arbete och menar att detta i första hand måste vara inriktat på ett kontinuerligt och långsiktigt förebyggande arbete som riktar in sig på våldets bakomliggande orsaker.

För närvarande pågår en utredning som regeringen har tillsatt med uppdraget att ta fram en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor. Strategin ska omfatta det våld som män utövar mot kvinnor i nära relationer, men även det våld som bekanta och obekanta män utövar mot kvinnor, till exempel gatuvåld eller arbetsplatsvåld. Strategin ska enligt direktivet inte omfatta våld eller övergrepp mot barn.<sup>7</sup>

Mot bakgrund av detta vill nationella samordnaren peka på några strategiskt viktiga områden som bör finnas med i regeringens strategier:

- Värdet av tidiga, samordnade och *långsiktiga insatser kring barn och unga* kan inte överskattas både sett till livskvalitet och psykisk hälsa för den enskilde eller till risken för att själva begå brott. När det gäller livskvalitet och hälsa så finns det starkt stöd i forskning för att våld under uppväxten kan påverka människor negativt under hela deras livstid. Bilden bekräftas av den stora undersökning som Nationellt centrum för kvinnofrid gjort. I undersökningen framkommer en tydlig koppling mellan utsatthet för våld och fysisk och psykisk ohälsa senare i livet.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Dir. 2014:25.

<sup>8</sup> Nationellt centrum för kvinnofrid (2014), *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*.

- Det finns ett stort behov att arbeta mer utifrån ett *brottsförebyggande perspektiv*. Mycket av arbetet mot våld i nära relationer är inriktat mot åtgärderna i de akuta situationerna. Två viktiga områden är insatser för att påverka attityder till våld bland ungdomar och föräldrar samt att hitta bättre metoder för att tidigt upptäcka ungas våldsutsatthet.
- Insatser som riktas mot *våldsutövare* har fått uppmärksamhet först under senare år. Det finns ett mycket stort behov av att ytterligare utveckla kunskaper och metoder inom detta område (avsnitt 6.4).
- Fortfarande finns det stora utvecklingsbehov kring våld mot *särskilt utsatta grupper*. Det gäller hedersrelaterat våld och förtryck (kapitel 5), men också våld mot personer med funktionsnedsättningar, missbruksproblem eller inom hbtq-gruppen. Ett särskilt angeläget område gäller våld mot barn i familjer med missbruksproblem eller psykisk ohälsa (avsnitt 3.4).
- Förebyggande insatser syftar även till ökad samhällsekonomisk effektivitet och bör därför kopplas samman med samhällsekonomiska analyser (avsnitt 9.1.6).

Nationella samordnaren vill också peka på värdet av att integrera arbetet mot våld i nära relationer i fler strategier än ANDT-strategin (avsnitt 8.2). Våldsperspektivet bör tydliggöras i regeringens strategier för

- att stärka barns rättigheter,
- ett utvecklat föräldrastöd,
- sexuell och reproduktiv hälsa,
- god och mer jämlik vård,
- romsk inkludering,
- genomförandet av funktionshinderpolitiken, samt
- hemlöshet.

## 8.4 Inrätta en statsrådsgrupp

**Förslag:** En statsrådsgrupp mot våld i nära relationer inrättas.

Våld i nära relationer är en politiskt högt prioriterad fråga som statsministern lyfte fram i sitt jultal 2011 och som följs nära av justitie-, jämställdhets- och socialministern, vilka också fortlöpande besvarar frågor och interpellationer i riksdagen inom området. Regeringen har avsatt närmare en miljard kronor under innevarande mandatperiod för jämställdhetsfrämjande åtgärder och till stor del använt dessa för att fortsätta förebygga och bekämpa våld i nära relationer.<sup>9</sup>

Som beskrivs i *avsnitt 2.1* är våld i nära relationer ett mycket komplext område som berör många verksamhetsområden, departement, myndigheter och kunskapsområden. Direkt berörda i Regeringskansliet är åtminstone ett tiotal sakenheter i justitie-, social-, utbildnings- och finansdepartementet samt de myndigheter som dessa enheter hanterar.

Den höga reformtakten inom området de senaste åren har lett till ett stort antal uppdrag till myndigheter och tillsättande av utredningar. En starkare koordinering av uppdragen är nödvändig för att uppnå politiska mål och för att undvika att uppdragen överlappar varandra eller saknar samstämmighet.

Ansvaret för att följa upp insatserna mot våld i nära relationer är splittrat på flera olika politikområden och myndigheter och delvis parallella nationella uppföljningssystem för våld i nära relationer är på väg att byggas upp.

Nationella samordnaren bedömer att regeringens satsningar upplevs av praktiker ute i verksamheterna ha inneburit en avsevärd förstärkning av samhällets arbete mot våld i nära relationer. Samtidigt upplever många att satsningarna har genomförts mycket snabbt, ofta i projektform och med en stor volym. Det har inneburit att olika myndigheter och utredningar har fått likartade

<sup>9</sup> Dir. 2012:38.

uppdrag eller har tolkat sitt uppdrag på ett liknande sätt, vilket i vissa fall har skapat otydlighet bland dem som arbetar med frågorna. Myndigheter efterlyser därför en starkare samordning inom Regeringskansliet för att motverka parallellt arbete av likartade uppdrag. Brottsförebyggande rådet drar liknande slutsatser i sin utvärdering av regeringens handlingsplaner.<sup>10</sup> Även Sveriges Kommuner och Landsting har påpekat detta och menar bland annat att bristen på samordning gör det svårt för kommuner och landsting att delta i olika stödinsatser eller erbjuda utbildningar.<sup>11</sup>

Nationella samordnaren föreslår att samhällets arbete mot våld i nära relationer koordineras tydligare på alla nivåer och lämnar i detta betänkande förslag på lokala operativa arbetsgrupper (avsnitt 3.1.2) och bättre regional koordinering genom länsstyrelserna (avsnitt 8.6).

För den nationella nivån föreslår nationella samordnaren att det inrättas en statsrådsgrupp mot våld i nära relationer, som en gång om året bjuder in berörda myndighetschefer och motsvarande för att till statsråden ge en bild av utvecklingen inom sitt respektive ansvarsområde och en möjlighet för statsråden att ställa frågor inom hela området. Statsråden Beatrice Ask, Maria Larsson och Nyamko Sabuni bjöd tillsammans med nationella samordnaren in myndighetschefer och motsvarande till ett möte den 12 februari 2013 och detta skulle kunna följas av ett årligt möte.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Brå (2010), *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer – slutredovisning av ett regeringsuppdrag*.

<sup>11</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *För kvinnofrid – mot våld i nära relationer. Positionspapper*.

<sup>12</sup> Inbjudna var chefen för Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Kriminalvården, Statens folkhälsoinstitut, Brå, Brottsförmyndigheten, Barnombudsmannen, Rättsmedicinalverket, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Östergötland, Länsstyrelsen i Stockholm, Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet och Sveriges Kommuner och landsting.



## 8.5 En återkommande nationell analys av utvecklingen

**Förslag:** En nationell analys av utvecklingen av våld i nära relationer ska göras vart tredje år utifrån kunskap och data från olika verksamhets- och kunskapsområden. Brottsförebyggande rådet uppdras att genomföra analysen.

Våld i nära relationer ingår till viss del redan i de nationella uppföljningssystemen som har byggts upp eller är på väg att byggas upp inom flera tvärsektoriella politikområden. Det gäller exempelvis områdena jämställdhet, folkhälsa, ANDT, barnrätt och ungdomar. Utöver det finns ett stort antal statistiska indikatorer på området våld i nära relationer som tas fram av flera statliga myndigheter. Ett problem är att det ännu saknas tillförlitliga indikatorer för att beskriva utvecklingen inom främst socialtjänst- och hälso- och sjukvårdsområdet. I flera avseenden saknas också relevanta indikatorer för att producera statistik på lokal nivå för att beskriva omfattning och insatser mot våld i nära relationer. Det finns också en stor osäkerhet kring vad alla indikatorer som finns kring rättsprocessen egentligen visar.<sup>13</sup>

Ett utvecklingsarbete bedrivs på flera av dessa områden. Socialstyrelsen har undersökt möjligheten att ta fram nationell statistik för socialtjänstens insatser för brottsoffer. Enligt Socialstyrelsen skulle uppbyggnaden av sådan statistik kräva stora förändringar i socialtjänstens registrering av ärenden. Dessutom krävs flera författningsändringar.<sup>14</sup>

Ett annat exempel är Brottsförebyggande rådets undersökning av i vilken mån upprepad anmäld utsatthet kan användas som ett mått för att följa upp effekterna av polisens och social-

<sup>13</sup> Polisorganisationskommittén skriver exempelvis i sitt slutbetänkande att tillgängliga uppgifter gör det svårt att bedöma polisens effektivitetsutveckling och redovisade skillnader mellan polismyndigheter (SOU 2012:13).

<sup>14</sup> Socialstyrelsen (2013), *Brottsofferstatistik – förslag till statistikutveckling inom socialtjänst och hälso- och sjukvård*.

tjänstens arbete. Studien visar dock att anmäld upprepad utsatthet inte är något bra mått för att beskriva detta. För att kunna säga något säkert om en våldsutsatts utsatthet ökat skulle polisen systematiskt behöva kontakta alla som anmält våld i nära relationer för att fråga om de utsatts igen.<sup>15</sup>

Nationella samordnarens bedömning är därför att det kommer ta lång tid att ta fram indikatorer som är relevanta på både lokal och nationell nivå. Sammantaget talar det för att det inte är meningsfullt att bygga upp ett särskilt nationellt uppföljningssystem för våld i nära relationer. Området skulle bli för smalt och i hög grad överlappa flera av de befintliga tvärsektorieella uppföljningssystemen. Risken finns också att de statistiska indikatorerna skulle ge en alltför begränsad bild av effekterna av det arbete som bedrivs på såväl, lokal, regional som nationell nivå.

Den nationella samordnaren föreslår istället att arbetet mot våld i nära relationer – utöver det lokala och regionala lärande som beskrivs i *avsnitten 8.7 och 8.8* – ska analyseras i en nationell rapport vart tredje år. Analysen bör vara såväl kvantitativ som kvalitativ till sin karaktär.

Brå eller Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att genomföra analysen.

## 8.6 Utveckla och förtydliga länsstyrelsernas uppgifter

**Förslag:** Länsstyrelsens uppgifter inom området våld i nära relationer ska utvecklas och förtydligas. Länsstyrelsen ska:

1. Stödja lokal och regional verksamhetsutveckling och bidra med regionalt kunskapsstöd till kommunerna.
2. Verka för operativt samarbete och förbättrad koordinering.

<sup>15</sup> Brå (2010), *Upprepad utsatthet för våld – Polisens och socialtjänstens arbete i nio län*.

3. Ta fram en regional strategi.
4. Redovisa utvecklingen i länet.
5. Organisera lokala utredningar vid allvarligt våld.

Länsstyrelserna har ett instruktionsenligt uppdrag att utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Tre av de tematiska områdena som lyfts fram i länsstyrelsernas instruktion har också stark bäring på våld i nära relationer – folkhälsa, jämställdhet och integration.

Länsstyrelserna har också ett nationellt uppdrag att verka för regional samordning av regeringens ANDT-politik. Som framgår av *avsnitt 8.2* föreslår nationella samordnaren att våld i nära relationer ska ingå i detta område.

Slutligen har länsstyrelserna ett tidsbegränsat uppdrag att stödja det regionala och lokala arbetet mot våld i nära relationer. Uppdraget är bland annat kopplat till de utvecklingsmedel som årligen delas ut av Socialstyrelsen. Uppdraget löper under åren 2010–2014 och ska slutredovisas i maj 2015.<sup>16</sup> Slutredovisningen ska innehålla en oberoende extern utvärdering av effekterna av utvecklingsmedlen.

Länsstyrelserna har under senare år byggt upp en allt högre kompetens på området. Inom ramen för regeringens handlingsplaner har länsstyrelserna sedan år 2007 fått ett flertal uppdrag att stödja det lokala och regionala arbetet mot våld i nära relationer. Flera av uppdragen är fortfarande pågående.

Nationella samordnaren föreslår att länsstyrelsernas roll i arbetet mot våld i nära relationer förstärks snarast så att den kompetens som byggts upp inte går förlorad i väntan på en utvärdering. Arbetet är en central del i länsstyrelsernas uppdrag att arbeta utifrån ett statligt helhetsperspektiv på folkhälso-,

---

<sup>16</sup> Socialdepartementet S2011/11337/FST.

jämställdhets- och integrationsområdet och bör därför förtydligas i länsstyrelseinstruktionen, till exempel genom att lägga till våld i nära relationer i 5 § sjätte punkten, eller på annat lämpligt sätt.

De uppgifter som föreslås ingå i länsstyrelsens uppdrag är framför allt följande:

1. *Stödja lokal och regional verksamhetsutveckling utifrån en systemsyn och bidra med regionalt kunskapsstöd till kommunerna.*

- Det ska finnas ett lokalt och regionalt samarbete mellan kommun, stat, landsting och ideella organisationer mot våld i nära relationer. Länsstyrelserna ska i samarbete med polisen bjuda in kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer till lokalt eller regionalt utvecklingsarbete, som utifrån en helhetssyn tar fram en strategi (se nedan) och gemensam handlingsplan för ett tryggt och säkert samhälle utan våld i nära relation (avsnitt 2.1.2).
- För att bidra till att de lokala och regionala systemen mot våld i nära relation utvecklas ska länsstyrelsen fördela utvecklingsmedel till förändringar som avser angripa grundläggande problem (avsnitt 10.1).
- Att bidra med regionalt kunskapsstöd är en fortsättning på nuvarande arbete. Stödet ska till exempel inkludera Socialstyrelsens allmänna råd, handbok, utbildningsmaterial och metodstöd m.m.
- Som en försöksverksamhet bör några länsstyrelser få i uppdrag att beräkna den enskildes, kommunernas, landstingets och statens kostnader för våldet och hur det fördelar sig mellan myndigheterna i länet. Socioekonomiska kalkyler bör sedan kunna tjäna som underlag för den fortsatta verksamhetsutvecklingen inom länet. Arbetet ska bedrivas i samarbete med Ekonomistyrningsverket och Socialstyrelsen (avsnitt 9.1.6).

2. *Verka för operativt samarbete och förbättrad koordinering.* Det finns ett fortsatt stort behov av och en stor vilja att hitta en tydligare och mer samordnad struktur mellan olika myndigheter i arbetet kring våld i nära relationer. Länsstyrelsen ska verka för att operativa arbetsgrupper etableras inom länet (avsnitt 3.1.2). Länsstyrelsen bör också verka för att samverkansöverenskommelser inom länet dokumenteras.<sup>17</sup>
3. *Ta fram en regional strategi.* Det råder stora lokala och regionala skillnader i landet hur arbetet mot våld bedrivs. Det är angeläget att varje län eller region organiserar sin väg framåt. Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar att i samråd med myndigheter och ideella organisationer ta fram en strategi för att stärka samhällets gemensamma arbete mot våldet. Exempel på sådana strategier finns redan i flera län och håller på att tas fram i andra.<sup>18</sup> I strategin kan exempelvis lösningar för hur kommunerna i länet tillsammans kan säkerställa skyddat boende för särskilt utsatta gruppers behov (avsnitt 3.3.). Som underlag till en regional strategi, men också för att kunna följa utvecklingen över tid, behövs kunskap om hur det faktiskt förhåller sig i länets kommuner. Länsstyrelsen bör följa och stödja kommunernas kartläggningsarbete<sup>19</sup> och kan komplettera till exempel arbetet med undersökningar om vilka behov våldsutsatta och våldsutövare i länet har (avsnitt 3.10).
4. *Redovisa utvecklingen i länet.* Som ett underlag till den återkommande analys som föreslås i *avsnitt 8.5* ska länsstyrelsen redogöra för utvecklingen i länet vart tredje år.
5. *Organisera lokala utredningar vid allvarligt våld.* Se *avsnitt 8.8*.

---

<sup>17</sup> Se till exempel *Överenskommelse om samverkan i Örebro län för kvinnofrid* som tagits fram av Länsstyrelsen, Örebro läns landsting, Polismyndigheten i Örebro län och Regionförbundet.

<sup>18</sup> Se t.ex. *Operation kvinnofrid* i Stockholms län.

<sup>19</sup> Socialstyrelsen (2011), *Våld. Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, s. 55.

### *Anslagets storlek och finansiering*

Länsstyrelserna föreslås få använda 30 miljoner kronor per år för att stödja utveckling och effektivisering av samhällets insatser mot våld i nära relationer. Länsstyrelserna föreslås också få i uppdrag att fördela 65 miljoner kronor till myndigheter, kommuner och idéburna organisationer på det sätt som anses lämpligast utifrån den föreslagna regionala strategi mot våld i nära relationer som ska tas fram. Se vidare *avsnitt 10.1.2*.

## **8.7 Utveckla det kunskapsbaserade arbetet**

**Förslag:** Socialstyrelsen uppdras att ta fram en långsiktig utvecklingsstrategi för den fortsatta metodutvecklingen kring våld i nära relationer.

Brottsförebyggande rådet ska göra en kunskapssammanställning om effektiva polisiära metoder för att förebygga upprepat våld mot barn och vuxna i nära relationer.

### *Socialstyrelsen ska ta fram en långsiktig kunskapsstrategi mot våld i nära relationer*

Som tidigare nämnts är det idag alltfler statliga myndigheter som arbetar med att ta fram ett mer kunskapsbaserat underlag för arbetet mot våld i nära relationer.

Brottsförebyggande rådet, regeringens expertmyndighet i kriminalpolitiska frågor, tar kontinuerligt fram rapporter inom området våld i nära relationer. Socialstyrelsen är regeringens expertmyndighet i socialtjänst och hälso- och sjukvårdsfrågor och genomför utvärderingar, kunskapssammanställningar och tar fram vägledningar. Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) har ett uppdrag att utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor. De erbjuder vidare en omfattande kunskapsbank på sin webbplats med information

om forskare, aktuella forskningsprojekt, ämnesguider, litteraturtips samt en mängd publikationer från NCK och andra myndigheter.<sup>20</sup> Fler myndigheter, som till exempel Ungdomsstyrelsen och Brottsoffermyndigheten, har uppdrag att arbeta med kunskaps- och metodutveckling inom området.

Under senare år har Socialstyrelsen tagit fram en rad metodstöd för att stödja främst socialtjänstens och frivilligorganisationernas arbete, till exempel allmänna råd, en handbok och en metod för riskbedömning. En omfattande tillsyn har också gjorts av socialtjänstens, frivilligorganisationernas och hälso- och sjukvårdens arbete på området.<sup>21</sup> Socialstyrelsen har för närvarande två pågående uppdrag att utveckla metoder i arbetet med våldsutsatta och våldsutsatta.

Socialstyrelsen bedriver således ett omfattande arbete mot våld i nära relationer. Samtidigt behövs en långsiktig inriktning för det arbete som myndigheten bedriver på området, inte minst för att förvalta de modeller och metoder myndigheten tar fram (t.ex. riskbedömningsinstrumentet Freda). Det finns också flera områden inom fältet som går att utveckla, exempelvis ett mer differentierat stöd till våldsutsatta och våldsutsatta (avsnitt 6.4). Företrädare för Socialstyrelsen har också pekat på att det saknas studier om våldsutsattas alla kontakter med olika myndigheter och vilket resultat dessa ger. Med de register och den statistik som redan existerar lyfter flera fram möjligheterna att öka kunskaperna genom fördjupade studier.

Uppdraget att ta fram en långsiktig utvecklingsstrategi mot våld i nära relationer blir också ett bra komplement till det nationella kunskapscenter om våld och övergrepp mot barn som nationella samordnaren föreslår (avsnitt 4.1.3).

Enligt nationella samordnaren bör därför Socialstyrelsen få i uppdrag att ta fram en långsiktig utvecklingsstrategi för den fortsatta metodutvecklingen kring våld i nära relationer. Det bör

---

<sup>20</sup> [www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken](http://www.nck.uu.se/Kunskapscentrum/Kunskapsbanken)

<sup>21</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.

handla om såväl forskning som frågor av mer praktisk karaktär, till exempel anpassning av metoder utifrån länsstyrelsens erfarenheter av stöd och samordning och hur samverkan kring riskbedömningar mellan polis och socialtjänst kan utvecklas.

*Brå ska göra en kunskapssammanställning över effektiva metoder mot upprepat våld*

Under senare år har det gjorts flera satsningar på socialtjänstområdet för att öka kunskapen om effektiva metoder i arbetet mot våld i nära relationer. Socialstyrelsen har tagit fram kunskapsöversikter för arbetet med till exempel våldsutsatta kvinnor, hedersrelaterat våld, kvinnor på skyddat boende, våldsutövare och våld mot personer med funktionsnedsättningar.

Något motsvarande finns dock inte att tillgå för polisens förebyggande arbete mot våld i nära relationer. De rapporter som publicerats inom området av Brå under senare år har i stor utsträckning handlat om hur polisen kan verka för en ökad brottsupplärning, till exempel för våld mot kvinnor i nära relationer eller vid hedersrelaterat våld. Som visas i *avsnitt 6.2* finns det sannolikt mycket som går att utveckla vidare inom detta område. En utvärdering från Brå visar att polisen allt oftare gör strukturerade riskanalyser vid våld i nära relationer.<sup>22</sup> Samtidigt pekar Brå på att det inte finns något som tyder på att detta har ökat utbudet av åtgärder för att förebygga fortsatt våld. De vanligaste åtgärderna är att polisen hjälper den våldsutsatta att ansöka om kontaktförbud eller att förse personen med en larmtelefon.

För att bidra till en utveckling av polisens arbete med att förebygga upprepat våld föreslår nationella samordnaren, att Brå ska få i uppdrag att göra en kunskapssammanställning om effektiva polisiära metoder för att förebygga upprepat våld mot barn och vuxna i nära relationer.

---

<sup>22</sup> Brå (2010), *Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående – En lägesbeskrivning av polisens arbete*.



## 8.8 Vidareutveckla arbetet med dödsfallsutredningar

**Förslag:** Socialstyrelsen uppdras att tillsammans med en eller flera länsstyrelser, i en försöksverksamhet, utveckla en metod för lokala eller regionala utredningar av allvarligt våld i nära relationer.

**Bedömning:** I fall av mycket grovt våld i nära relationer är det viktigt att olika samhällsinstitutioner tillsammans snabbt försöker förstå hur samhället i det enskilda fallet hade kunnat förhindra det som hänt, och på vilket sätt. Detta lärande bör göras nära de myndigheter och andra som är berörda i det enskilda fallet.

### *Inledning*

När någon dödas i en nära relation är det ett allvarligt misslyckande för samhället. Varje sådant mord måste analyseras för att alla inblandade myndigheter ska ställa sig frågan vad som kunde gjorts annorlunda så att utgången hade blivit en annan. Socialstyrelsen har i uppdrag att följa upp alla fall av dödligt våld i nära relationer på nationell nivå. Inspektionen för vård och omsorg kan också göra tillsyn i enskilda ärenden. Nationella samordnaren ser detta arbete som mycket angeläget. Arbetet behöver dock utvecklas ytterligare för att skapa ett bättre lokalt lärande och öka förståelsen av hur dödsfall och allvarligt våld bättre ska kunna undvikas.

*Socialstyrelsens nuvarande uppdrag*

År 2008 trädde en ny lag i kraft som innebär att Socialstyrelsen ska genomföra en utredning när

1. ett brott har begåtts mot ett barn och barnet har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och
2. det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.<sup>23</sup>

Sedan 2012 ska Socialstyrelsen även genomföra en utredning enligt denna lag när

1. ett brott har begåtts mot en kvinna eller en man av en närstående eller tidigare närstående person och kvinnan eller mannen har avlidit med anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda dödsfallet, och
2. det finns särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att kvinnan eller mannen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Syftet med utredningsverksamheten är att ge underlag för åtgärder som förebygger att någon utsätts för våld och övergrepp av närstående eller tidigare närstående personer.

Hittills har två rapporter utkommit avseende barn, vilka avser dödsfall som inträffat åren 2008–2009 och 2010–2011. Den tredje rapporten, som även inkluderar brott mot vuxna, kom i januari år 2014. Rapportens slutsatser bygger på granskningen av 43 fall av dödligt våld i nära relation mot barn och vuxna åren 2008–2013.

---

<sup>23</sup> Lag (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.

*Statskontorets utvärdering av verksamheten*

Statskontoret har i uppdrag av regeringen att utvärdera Socialstyrelsens arbete med dödsfallsutredningar. En delredovisning lämnades in till regeringen i oktober 2012 och utvärderar arbetet kring de två första rapporterna om dödsfallsutredningar av barn.<sup>24</sup> Rapporten granskar också hur Socialstyrelsen organiserat arbetet med att granska ärenden som avser vuxna som avlidit till följd av våld i en nära relation. En slutrapport som även ska innehålla en granskning av dödsfallsutredningar av vuxna ska lämnas till regeringen i november 2015.

I delredovisningen riktar Statskontoret kritik mot hur Socialstyrelsen har organiserat och rapporterat arbetet kring dödsfallsutredningar av barn:

- Socialstyrelsen har lagt mer vikt på att samla in material än att analysera fallen. Enligt rapporten hämtas det inte heller in några erfarenheter och förbättringsförslag från de verksamheter som arbetat med fallen.
- Det är svårt att identifiera systemfel och dra generella slutsatser genom granskningarna utifrån ett så pass begränsat antal fall, vilka också skiljer sig mycket åt från varandra.
- Rapporterna har inte varit till nytta för regeringen då bristerna som pekats ut i rapporterna redan har varit väl kända. Inte heller för de granskade kommunerna har rapporterna varit till nytta på grund av det sätt de är utformade.
- Statskontoret anser att regeringen bör ge ett tydligare uppdrag till Socialstyrelsen om vad som är syftet med rapporterna. Statskontoret föreslår också att även fall som inte slutar med dödlig utgång granskas för att öka möjligheterna att dra generella slutsatser.

---

<sup>24</sup> Statskontoret (2012), *Efteråt är allting för sent. Om utredningar av vissa dödsfall*.

*Internationella erfarenheter*

Granskningar av dödsfall i nära relationer har en lång historia. I vissa delstater i USA etablerades ett system för s.k. *Child death reviews* redan i slutet av 1970-talet. I dag finns systemet med dödsfallsutredningar för både vuxna och barn i bland annat Storbritannien, Kanada och Australien.

Organiseringen av dödsfallsutredningar skiljer sig mellan olika länder. Det rör exempelvis om det är lagstadgat för myndigheter att göra utredningar, vem som gör dem och hur arbetet följs upp. Storbritannien har ett av de mest omfattande och ingående arbetssätten för dödsfallsutredningar. Där finns en lag sedan år 2008 om att alla lokala barnavårdsnämnder<sup>25</sup> ska granska fall där barn har avlidit i sitt geografiska område. Granskningen ska göras i en av de cirka 100 *Child Death Overview Panels* som finns i Storbritannien. Granskningen omfattar alla typer av dödsfall bland barn. Vid allvarliga fall, som till exempel innefattar våld, görs en särskild genomgång<sup>26</sup>. För vuxna är det sedan i april 2011 inskrivet i *Domestic Violence, Crime and Victims Act* att en dödsfallsutredning ska göras för alla personer över 16 år som dör till följd av våld, förtryck eller försummelse.

Utredningen av dödsfallen i Storbritannien görs helt på lokal nivå. Ansvarig för arbetet är ett lokalt partnerskap<sup>27</sup> i det aktuella området. Finns det uppgifter om de inblandade personerna i flera olika områden, till exempel om någon har flyttat mellan olika städer, är det området där brottsoffret senast bodde som gör utredningen. Några specifika organisationer som ska medverka pekas inte ut i lagstiftningen, men exempel på medverkande organisationer är bostadsföretag, åklagarmyndighet, kriminalvård och frivilligorganisationer. Varje panel ska ledas av en ordförande som är oberoende och inte har några direkta kopplingar till de deltagande organisationerna.

---

<sup>25</sup> Eng. Local safeguarding children boards.

<sup>26</sup> Eng. Serious case review.

<sup>27</sup> Eng. Community Safety Partnership.

*Andra granskare*

Under senare år har dödligt våld mot kvinnor i nära relationer blivit en fråga som blivit allt mer framträdande i samhällsdebatten. En starkt bidragande orsak till det är sannolikt att medierna visar ett allt större intresse för att granska det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer. Kvällstidningen Aftonbladet har till exempel en fortlöpande granskning av fallen. Även andra medier bedriver liknande bevakning.

Även ideella organisationer granskar aktivt fallen och opinionsbildar kring de systembrister som man anser finns. Ett exempel är organisationen Tryggare Sverige som har en egen granskningsgrupp som granskar fall med dödligt våld.

Även vissa polismyndigheter gör granskningar och inspektioner av det egna arbetet. Polismyndigheten i Stockholms län granskar sedan år 2010 alla fall av dödligt våld i nära relationer som inträffar i Stockholms län. Granskningen är begränsad till polisens arbete i ärendena och genomförs av en intern granskningsgrupp. För att garantera ett visst oberoende hos granskarna ska de inte arbeta med ett fall från det egna polisdistriktet. Polismyndigheten i Västra Götaland har genomfört en granskning av alla fall av dödligt våld som inträffat i länet åren 2000–2012. Rikspolisstyrelsen har också tillsatt en nationell granskningsgrupp för dödligt våld i nära relationer för personer över 18 år. Uppdraget är tidsbegränsat och avser alla fall av dödligt våld i nära relationer som inträffat från 1 november till sista december 2014. Granskningsgruppen ska granska polisens utredningar av dödsfallen samt de tidigare kontakter som offret och gärningsmannen har haft med polisen.<sup>28</sup>

En skillnad mellan Socialstyrelsens dödsfallsutredningar och de som görs av ovanstående organisationer är att de senare tydligare redovisar de enskilda fallen och de brister som anses ha identifierats. Inte minst i media presenteras ofta mycket ingående bakgrundsbeskrivningar om tidigare våldshändelser, gärnings-

---

<sup>28</sup> Rikspolisstyrelsen (2014), *Direktiv till granskning av dödligt våld i nära relationer*.

mannens och den våldsutsattas personliga förhållande och vilka insatser myndigheterna har eller inte har vidtagit. Den bilden fördjupas sedan i samband med att förundersökningen och senare en eventuell dom offentliggörs. En annan skillnad är tidsaspekten. Medias granskning kan ibland presenteras bara några dagar efter att brottet begåtts.

Enligt nationella samordnaren är det problematiskt med utvecklingen att media och ideella organisationer mycket snabbt granskar och debatterar enskilda fall, samtidigt som Socialstyrelsen med två års mellanrum lägger fram rapporter som endast tar upp generella systembrister. I någon bemärkelse har utvecklingen sprungit i från den ursprungliga idén med att göra dödsfallsutredningar av avidentifierade fall långt efter att händelserna har inträffat.

#### *Identifieras systemfel utifrån enskilda fall?*

Det går att ifrågasätta möjligheterna att dra generella slutsatser om systemfel kring ett förhållandevis begränsat antal dödfall som årligen inträffar. Som Statskontoret visar i en jämförelse av 18 fall där barn dödsats av en anhörig, skiljer sig fallen i regel avsevärt åt. Det handlar i en viss mening om unika fall utifrån vilka det är svårt att dra generella slutsatser om hur dödsfallen hade kunnat förebyggas.<sup>29</sup>

I sin senaste rapport av dödsfallen kommer Socialstyrelsen till samma slutsats som Statskontoret, efter att ha granskat totalt 33 fall av dödligt våld mot barn. Socialstyrelsens förslag är därför att antalet fall som granskas breddas till att även omfatta grov misshandel och att kravet på skyddsbehov som en förutsättning för utredning tas bort.<sup>30</sup>

Enligt nationella samordnaren finns samma problem, svårigheterna att hitta systemfel, i granskningen av dödsfall mot vuxna.

<sup>29</sup> Statskontoret (2012), *Efteråt är allting för sent. Om utredningar av vissa dödsfall*, s. 57.

<sup>30</sup> Socialstyrelsen (2014), *Dödsfallsutredningar 2012–2013 – Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott*.

De brister som identifieras av Socialstyrelsen får betraktas som redan väl kända problem. Flera av bristerna och rekommendationerna som lyfts fram i rapporten om socialtjänsten, är till exempel påfallande lika de som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kommer fram till i sin nationella tillsyn av arbetet mot våldsutsatta kvinnor inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och kvinnojourerna.<sup>31</sup>

Trots att det finns svårigheter att dra generella slutsatser om systemfel utifrån dödsfallsutredningarna finns ett behov av en nationell sammanhållande granskning av dödsfall. Enligt den nationella samordnaren bör regeringen överväga de förslag att utveckla granskningen av dödsfallen som Socialstyrelsen föreslår i sin senaste rapport. Det gäller dels att inkludera fler fall i granskningen av barnärenden, dels att lagstiftningen anpassas så att Socialstyrelsen kan begära in uppgifter som berör förövarna. Det gäller inte minst i förhållande till hälso- och sjukvården. Tillgängliga undersökningar visar till exempel att många förövare vid dödligt våld i nära relation har haft kontakt med psykiatrin innan mordet, i vissa fall mycket kort tid innan.<sup>32</sup> Ett undantag från underrättelseskyldigheten finns även för familjerådgivningen. Som skäl för detta angav regeringen att det är angeläget att värna den förtroendesituation som finns mellan familjerådgivningen och de som söker hjälp där. Även i detta fall anser den nationella samordnaren att regeringen bör överväga att anpassa lagstiftningen. En undersökning som gjorts av föreningen för Sveriges familjerådgivare visar att endast hälften av familjerådgivningarna hade en rutin för att upptäcka våld. Andelen ärenden vid rådgivningarna som innehöll våld varierade mellan 0 och 40 procent med ett nationellt genomsnitt på 10 procent.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.

<sup>32</sup> Brå (2007), *Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer*.

<sup>33</sup> Föreningen Sveriges kommunala familjerådgivare (2009), *Våld i nära relationer – ett familjerådgivningsperspektiv. Redovisning av enkätundersökning inom den kommunala familjerådgivningen 2009*.

*Inriktning för det fortsatta arbetet*

Nationella samordnaren föreslår att inriktningen för det fortsatta arbetet med s.k. dödsfallsutredningar bör vara att det finns en ordning för lokala eller regionala utredningar som ligger till grund för årliga sammanställningar av Socialstyrelsen. Det behövs rutiner för att sätta igång och genomföra lokala utredningar av respektive dödsfall i det län eller den kommun där det har inträffat. Granskningar bör även göras utifrån lämpliga avgränsningar av fall av grovt våld. Det finns flera skäl för förslaget:

1. Ett lokalt arbete har större möjligheter att göra en djupare genomlysning av det enskilda fallet och därmed bidra till det lokala lärandet.
2. De myndigheter som eventuellt kommit i kontakt med offer och förövare i sitt arbete får en direkt återkoppling kring vad de hade kunnat göra annorlunda.
3. En lokal genomlysning kan fungera som en form av upprättelse för offrets anhöriga och andra. Samhället visar att händelsen tas på stort allvar och åtgärder vidtas för att förebygga liknande händelser i framtiden.

Det finns gott om internationella erfarenheter om hur en lokal genomlysning av dödsfall kan organiseras, bland annat från Storbritannien, USA och Australien. Enligt den nationella samordnaren skulle Socialstyrelsen med sin expertkunskap om dödsfallsutredningar kunna fungera som en rådgivande instans för den region eller kommun som ska organisera en genomlysning. Socialstyrelsen bör vara mottagare av de erfarenheter som kommer från de lokala utredningarna. I Storbritannien finns en motsvarande ordning där alla granskningsgrupper skickar in en rapport om granskningen i varje enskilt fall till inrikesdepartementet.



Nedan ges exempel på hur ett lokalt arbete för genomlysningar av allvarliga våldsbrott och dödsfall i nära relationer skulle kunna se ut.

- Polisen får ansvaret att bevaka fall av allvarligt och dödligt våld som är inom nära relationer och ska genomlysas av gruppen när rättsprocessen är avslutad.
- En beredningsgrupp bestående av representanter för polis, landsting, aktuell socialtjänst och länsstyrelsen underrättas av polisen att det finns ett fall som ska genomlysas.
- Länsstyrelsen bör ges i uppdrag att sammankalla och organisera gruppens möten, samt att skriva en rapport om vilka slutsatser som kan dras från det aktuella fallet.
- En landshövding leder gruppens arbete. Eventuellt kan det vara landshövdingen från ett annat län än där dödsfallet har inträffat.
- Slutsatserna från arbetet återkopplas till de operativa arbetsgrupper för våld i nära relationer som finns i regionen (avsnitt 3.1.2).

Nationella samordnaren föreslår att Socialstyrelsen uppdras att tillsammans med en eller flera länsstyrelser, i en försöksverksamhet, utveckla en metod för lokala eller regionala utredningar av allvarligt våld i nära relationer. Syftet ska vara att stärka lärandet och förebygga att barn, kvinnor eller män utsätts för våld i nära relationer.

## 9 Effektivisera och förebygg på alla nivåer

### 9.1 Arbetet mot våld i nära relationer kan effektiviseras avsevärt

**Bedömning:** De årliga samhällsekonomiska kostnaderna för våld i nära relationer överstiger sannolikt 4 miljarder kronor. Det finns mycket stora möjligheter att arbeta effektivare mot våld i nära relationer. Det gäller såväl den samhällsekonomiska effektiviteten som flödeseffektiviteten.

En grundläggande brist är att det saknas kunskap om hur det har gått för de våldsutsatta som varit i kontakt med det offentliga. Därmed går det inte att veta om insatserna långsiktigt har främjat de våldsutsattas ekonomiska och sociala trygghet eller om deras egna resurser har frigjorts och utvecklats, i enlighet med socialtjänstens mål enligt socialtjänstlagen.

Det finns en uppenbar risk att de tydliga och alltför ensidiga krav som finns inom socialtjänst, rättsväsende och hälso- och sjukvård att redovisa vad man uträttat genom produktivitetmått delvis kan motverka positiva effekter för de våldsutsatta, liksom för rättsväsendets förmåga att döma skyldiga och den samlade samhällsekonomiska effektiviteten.

Effektivitet bör alltid iakttas i ett större sammanhang och alltid vägas mot kärnvärden som exempelvis tillit, samarbete och delat ansvar.

### 9.1.1 Samordnarens iakttagelser i korthet

Nationella samordnaren har i sitt uppdrag att samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer för att öka effektiviteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer. Särskilt fokus ska läggas på rättsväsendet.

Att resonera om våld i nära relationer, som omfattar mycket mänskligt lidande, utifrån ett effektivitetsperspektiv kan uppfattas som stötande varför det är värt att, liksom Europarådet, påminna om varför det ändå är viktigt att göra det:

Although human dignity has no price, it is sometimes useful to refer to concrete budget lines to show the savings governments would make if they decided to invest in measures likely to reduce gender-based violence.<sup>1</sup>

Effektivitet innefattar att resurser, i form av personal, lokaler, förbrukningsmaterial och kapital, ska användas på bästa sätt i varje del av verksamheten, liksom att de används till rätt saker så att det samlade resultatet på bästa sätt bidrar till lagstiftarens intentioner och politikens syfte. Nationella samordnaren bedömer att ökad effektivitet inom området våld i nära relation främst skulle kunna uppnås genom

- Delvis förändrade prioriteringar *mellan olika verksamheter* (till exempel mellan socialtjänst och rättsväsende) så att medborgarnas nytta maximeras, dvs. samhällsekonomisk effektivitet,<sup>2</sup> och
- *att berörda verksamheter tillsammans* förbättrar förhållandet mellan summan av alla värdeskapande aktiviteter och den totala tiden det tar att tillgodose en våldsutsatts samlade behov (flödes-effektivitet).<sup>3</sup>

En dominerande syn är en strävan efter så hög resurseffektivitet som möjligt för varje enskild myndighet eller del av myndighet. Det finns en uppenbar risk att de tydliga och alltför ensidiga krav som finns inom socialtjänst, rättsväsende och hälso- och sjukvård att redovisa vad man uträttar med produktivitetmått inte alltid

<sup>1</sup> Council of Europe (Gender Equality and violence against Women Division, Directorate General of Human Rights and Rule of Law): *Overview of Studies on the Costs of Violence Against Women and Domestic Violence*.

<sup>2</sup> Statskontoret (2012), *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

<sup>3</sup> Modig, N., Åhlström, P. (2013), *Detta är lean. Lösningen på effektivitetsparadoxen*, s. 13.

främjar positiva effekter för de våldsutsatta samt rättsväsendets förmåga att döma skyldiga.

Nationella samordnaren bedömer att det överlag finns goda möjligheter att arbeta effektivare mot våld i nära relationer. Det gäller inte minst på lokal nivå där kommun och statliga myndigheter tillsammans behöver arbeta med att förbättra flödeseffektiviteten. En aktuell fråga, som inte behandlas närmare i detta betänkande, blir hur ersättningssystemen utformas. På samma sätt som det nu arbetas med att utveckla ersättningar som gagnar patientcentrerad samverkan kring vårdtunga grupper behöver systemen utvecklas för att främja samverkan mellan olika delar av socialtjänst, hälso- och sjukvård och statliga myndigheter. Genom en utveckling av ersättningssystemen kan hjälpen till våldsutsatta troligen bli avsevärt mer kostnadseffektiv.<sup>4</sup>

Det är samtidigt värt att påminna om att även om effektivitet är ett kärnvärde i offentlig verksamhet framkallar det inte med automatik ansvarskänsla, engagemang eller ett medborgarorienterat synsätt.<sup>5</sup> Effektivitet bör därför alltid iakttas i ett större sammanhang och alltid vägas mot kärnvärden som exempelvis tillit, samarbete och delat ansvar.<sup>6</sup>

### 9.1.2 Samhällsekonomisk effektivitet

Våld i nära relationer får konsekvenser för olika resurser i samhället. När någon utsätts för våld av närstående kan det innebära resursinsatser från bland andra

- hälso- och sjukvård (sjukhusvård, öppenvård, psykiatri, tandvård),
- rättsväsende (polis, åklagare, domstol och kriminalvård),
- kvinnojourer och brottsofferjourer,
- socialtjänst, och
- socialförsäkringssystemet.

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 9, s. 72.

<sup>5</sup> Robert B. Denhardt, Janet Vinzant Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*.

<sup>6</sup> Denhardt, R. & Denhardt, J. (2002), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*.

Våldets alternativkostnad utgörs av värdet av de tjänster och varor som samhället därmed går miste om på grund av att resurser måste avsättas för att försöka åtgärda och lindra effekterna av våldet.

Med samhällsekonomiska effektivitetsanalyser kan man analysera och värdera för- och nackdelar för direkt och indirekt berörda personer när ett handlingsalternativ ställs mot ett annat. Om en förändring från ett handlingsalternativ till ett annat är förknippad med större positiva än negativa effekter för direkt och indirekt berörda innebär den att resurser utnyttjas på ett bättre sätt – den ger ökad effektivitet.<sup>7</sup>

Kostnaderna i en samhällsekonomisk effektivitetsanalys delas upp i direkta kostnader och indirekta kostnader. Med direkta kostnader menas kostnader för den resursförbrukning som våldet medför för att försöka förebygga, åtgärda och lindra effekterna av våldet. Det vanligaste exemplet på en indirekt kostnad är produktionsbortfallet, dvs. skillnaden mellan det som produceras och det som skulle ha kunnat produceras om våldet i nära relationer inte hade existerat.

### *Socioekonomiska analyser*

Något som i hög grad liknar samhällsekonomiska effektivitetsanalyser är s.k. socioekonomiska analyser. Dessa lägger dock större vikt vid omfördelningen mellan olika organisationer av kostnader och intäkter kring den specifika målgruppen eller insatsen så att kalkylen blir relevant för respektive verksamhetsansvarig.<sup>8</sup>

Det finns ett antal socioekonomiska analyser av våld och av kostnaderna för livslångt utanförskap, men inte specifikt vad avser våld i nära relationer. Ett intressant arbete i sammanhanget är Länsstyrelsen Dalarnas projekt för att ta fram och analysera sociala riskindikatorer, som exempelvis alkoholmissbruk, ohälsa och våldsbrott. Syftet är att på ett systematiskt sätt låta sociala risker bli en del i ordinarie risk- och sårbarhetsanalyser och som ett led i arbetet har man tagit fram en kalkylmodell för sociala riskanalyser. Studien visar bland annat att kostnaderna för att inte vidta åtgärder i denna typ av fenomen är överraskande höga, inte minst om man jämför dem med kostnaderna för att ingripa. Om man betraktar tidiga

<sup>7</sup> Behrenz, L., Delander, L. (2011), *Samordningsstöd till barn med funktionshinder – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter*.

<sup>8</sup> Länsstyrelsen Dalarnas län (2013), *Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv*, s. 59.

insatser kring denna typ av fenomen som en *social investering* blir avkastningstalen kring en sådan investering utomordentligt höga även vid en måttlig nivå på framgång. Det är också tydligt att kostnaderna ökar över tid och att merparten av dessa kostnader är osynliga för de chefer och politiker som fattar beslut i frågorna. Därför underskattas systematiskt dessa effekter och kostnader. Osynligheten leder till att ingen enskild aktör har överblick och inte heller något ansvar för en helhetssyn kring detta.<sup>9</sup>

I ett annat intressant samhällsekonomiskt räkneexempel görs en jämförande kostnadsanalys av samhällets insatser för att stödja ett barn under uppväxten. Jämförelsen görs mellan traditionell organisering av verksamheten och organiseringen i samverkan på en familjecentral. Resultatet visar att kommunens kostnader blir 85 procent lägre med familjecentraler jämfört med traditionell organisering av verksamheten och att man inte behöver lyckas med särskilt många personer för att det ska bli samhällsekonomiskt lönsamt.<sup>10</sup>

### 9.1.3 Årliga kostnader överstiger sannolikt 4 miljarder kronor

Det finns få publicerade vetenskapliga studier om samhällets kostnader för våld i nära relationer.<sup>11</sup> Den mest genomgripande samhällsekonomiska analys av våld i nära relationer i Sverige som har gjorts är Socialstyrelsens om mäns våld mot kvinnor i nära relationer från 2006. Till syftet hörde dock inte att analysera och beskriva effekter av olika insatser eller att göra beräkningar av kostnadseffektiviteten hos dessa.<sup>12</sup> Utifrån stor osäkerhet uppskattade Socialstyrelsen de samhällsekonomiska kostnaderna till mellan 2,7–3,3 miljarder kronor per år.<sup>13</sup> Då är inte kostnader för tandvård, läkemedel, barnens skador, smärta och lidande m.m. inräknade. Inte heller kostnaderna för psykiatrisk vård ingår, trots att de enligt internationella studier kan vara omfattande. En annan svensk studie har beräknat kostnaden för olika typfall av våldsutsatta och konstaterar mycket

<sup>9</sup> <http://socioekonomi.se/index.html>

<sup>10</sup> Västra Götalandsregionen (2011), *Familjecentralernas effekter på samhällskostnadern- ett räkneexempel*.

<sup>11</sup> Berglund, A., Häger Glenngård, A. & Steen Carlsson K. (2011), *Ekonomiska konsekvenser av våld mot kvinnor – en kunskapsöversikt samt kostnadsberäkningar utifrån tre typfall*, s. 10.

<sup>12</sup> Socialstyrelsen (2006), *Kostnader för våld mot kvinnor*, s. 7.

<sup>13</sup> Beräkningen gjordes i 2004 års penningvärde, vilket i dag motsvarar cirka 3–3,6 miljarder kronor.

stora skillnader beroende på omständigheterna.<sup>14</sup> En internationell studie visar att våld i nära relationer i ett antal länder beräknas kosta runt 40 euro per invånare, vilket för Sveriges del skulle motsvara 3,6 miljarder kronor och alltså stämma väl överens med Socialstyrelsens beräkning.<sup>15</sup> En norsk kartläggning av de samhälls-ekonomiska kostnaderna för våld i nära relationer, beställd av Justis- och beredskapsdepartementet, kommer dock fram till samlade kostnader på mellan 4,5–6 miljarder norska kronor om året, vilket kan indikera att kostnaderna i Sverige är betydligt högre än Socialstyrelsens beräkning.<sup>16</sup>

#### 9.1.4 Produktivetskrav drabbar de våldsutsatta

Offentlig verksamhet har under senare år lagt stor kraft på att beskriva sina resultat i förhållande till resursinsatsen. Fokus läggs på att maximalt utnyttja de resurser som organisationen råder över. Resurseffektivitet innebär således att använda mänskliga resurser, som poliser, läkare, sjuksköterskor och socialsekreterare samt fysiska resurser, som väntrum, mottagningsrum, fordon och apparater, till fullo. Detta utnyttjande av resurser sätts sedan i relation till en tidsaspekt för att på så sätt utgöra ett mått på effektivitet.

Ofta redovisas effektivitet i form av *produktivitet*, dvs. mängden prestationer i förhållande till resurserna. Produktivitet är ett snävare begrepp än effektivitet. Inom socialtjänst handlar produktivitet till exempel om hur mycket stöd och hjälp som produceras per resursinsats, till skillnad från effektiviteten som handlar om vilka resultat den åstadkommer avseende socialtjänstlagens mål att främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet.

Det finns en risk i nuvarande ordning att den tydliga strävan som varje enhet inom kommunal och statlig verksamhet har att redovisa vad som har uträttats med hjälp av produktivetsmått, kan motverka positiva effekter för de våldsutsatta eller rättsväsendets förmåga att döma skyldiga. Om till exempel polisen begär en kopia av patientjournalen i stället för att tidigt säkerställa utfärdandet av ett rättsintyg med tillhörande läkarundersökning, kan det vara av

<sup>14</sup> Berglund, A., Häger Glengård, A. & Steen Carlsson K. (2011), *Ekonomiska konsekvenser av våld mot kvinnor – en kunskapsöversikt samt kostnadsberäkningar utifrån tre typfall*.

<sup>15</sup> Nectoux, M. et al., *Évaluation économique des violences conjugales en France*.

<sup>16</sup> Rasmussen, I., m.fl. (2012), *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*.

resursskäl.<sup>17</sup> Men eftersom en kommenterad journalanteckning har ett lägre bevisvärde i rätten än ett rättsintyg utfärdat utifrån särskild läkarundersökning riskerar detta att påverka utfallet i rättsprocessen negativt.<sup>18</sup> Vilken blir då den samlade effektiviteten?

Inom rättsväsendet finns många exempel på produktivitetsskrav. Polisen ska till exempel redovisa antal ärenden som redovisas till åklagare per 1500 utredningstimmar.<sup>19</sup> Brå:s utvärdering av koncept Karin är ett annat exempel, där uppdraget till Brå bland annat var att utvärdera om arbetsformen i Malmö påverkar antalet lagförda gärningsmän och handläggningstider.<sup>20</sup> Även i en utvärdering av barnhusen framhålls att en av de bakomliggande idéerna med denna samverkansform är krav på ökad produktivitet i rättsväsendet och att detta kan innebära ett spänningsförhållande med idén att skydda och stötta barnen.<sup>21</sup>

Produktivitetsskraven är en återkommande diskussionsfråga inom rättsväsendet. I en rapport från Åklagarmyndigheten görs till exempel följande iakttagelse:

Det är myndighetens ansvar att se till att kamrarna ges utrymme att prioritera rättsliga frågor och att dessa inte kommer alltför mycket i skymundan bakom produktionskrav och andra förväntningar på bra statistik. Även om greppbara kvantitativa mål kan ha många fördelar, kan det finnas skäl att i högre utsträckning än i dag överväga att komplettera dessa mål med kvalitativa målbilder, trots att de senare kan framstå som svåra att definiera och mäta.<sup>22</sup>

Brå är inne på ett liknande resonemang i utvärderingen av koncept Karin när man drar slutsatsen att det arbete som koncept Karin bedriver i anslutning till rättsprocessen ofta inte är tillräckligt för att förbättra kvinnornas livssituation på lång sikt. Det behövs, menar Brå, kompletterande och välfungerande system som på ett naturligt sätt tar vid när rättsprocessen är över. Det vill säga hjälp med bostad, ekonomi, hälsa och andra behov inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens område.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Rättsmedicinalverket tar ut en avgift på 3 550 kronor per rättsintyg av beställande polismyndighet.

<sup>18</sup> Rättsmedicinalverket (2007), *Uppföljning av rättsintygsreformen*.

<sup>19</sup> Ju2013/8211/PO (2013-12-19), *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*.

<sup>20</sup> Brottsförebyggande rådet (2013), *Utvärdering av koncept Karin*, s. 18.

<sup>21</sup> Jonsson, S. (2011), *Rätt, makt och institutionell förändring. En kritisk analys av myndigheters samverkan i Barnhus*. I avhandlingen beskrivs spänningsförhållandet mellan behandlingslogiken och den straffrättsliga logiken.

<sup>22</sup> Åklagarmyndigheten Tillsynsavdelningen (2012), *Enhetlighet i rättstillämpningen – Rapport till riksåklagaren*.

<sup>23</sup> Brå (2013), *Utvärdering av koncept Karin*, s. 31.



I en annan rapport problematiserar Brå ytterligare de risker som ett alltför stort fokus på handläggningstider har. I studien har de till exempel inte kunnat konstatera någon samvariation mellan utredningstidens längd och andelen personupplärade misstankar i länen. Man kan alltså inte säga att utredningstiden har någon generell påverkan på hur väl polisen lyckas föra misstanken till personupplärning, åtminstone inte på länsnivå.<sup>24</sup> Dock finns det andra aspekter att ta hänsyn till vad avser utredningstidens längd, till exempel den påfrestning den innebär för alla inblandade inte minst den brottsutsatta.

Effektiviteten i rättskedjan är beroende av ett komplext mönster av faktorer som hänger samman och påverkar varandra. De många olika inblandade myndigheterna är var och en beroende av de andras bidrag. Det räcker alltså sällan med att bara effektivisera i den egna myndigheten, utan man måste arbeta med hela systemet. Handläggningstider i rättskedjan är en av de indikatorer som kan användas för att på olika sätt mäta rättsväsendets effektivitet. Det är dock, som Brå konstaterar, viktigt att goda utredningsprestationer inte enbart definieras som snabba handläggningstider, utan även att utredningarna håller en hög kvalitet och att många brott klaras upp. Det är viktigt att det stora fokus som finns på att öka rättsväsendets effektivitet inte i slutändan får en negativ inverkan på utredningarnas kvalitet och de enskildas rättssäkerhet. En förkortning av handläggningstider bör exempelvis inte tolkas som en positiv utveckling om detta har åstadkommit genom en ökad andel avskrivna lagföringsbara ärenden. En ökning av andelen slutredovisade ärenden till åklagare är heller inte värt att eftersträva om det innebär en ökning av andelen negativa åtalsbeslut, då åklagaren i sin bedömning av utredningsmaterialet finner sådana brister som innebär att han eller hon inte kan väcka åtal.<sup>25</sup>

De produktivetskrav som i dag ofta ställs på offentlig tjänsteproduktion härstammar från en industriell varutillverkning. De tar inte hänsyn till den komplexitet som präglar tjänsteproduktion och som gör att produktivitet inte går att skilja från brukarnas upplevda kvalitet.<sup>26</sup> Tjänsteprocesser kan dessutom vara mycket olika, till exempel beroende på graden av medverkan av brukaren, vilket bidrar till variationen.

<sup>24</sup> Brå (2014), *Handläggningstider i rättskedjan 2009–2012*.

<sup>25</sup> Brå (2014), *Handläggningstider i rättskedjan 2009–2012*.

<sup>26</sup> Se t.ex. Grönroos, C. & Ojasalo, K. (2004), *Service productivity. Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services*.

### 9.1.5 Flödeseffektivitet – effektivitet utifrån enskildas behov

Ett alternativ till att utgå från resurser vid bedömning av effektiviteten i arbetet mot våld i nära relationer är att utgå från enskildas behov och hur olika insatser kan leda till successiv förbättring av den våldsutsattas livssituation.

Flödeseffektivitet är ett mått på hur mycket en flödesenhet förädlas under en given tidsperiod som löper från det att ett behov har identifierats till dess att det är tillgodosett. Den största skillnaden mellan resurseffektivitet och flödeseffektivitet ligger i verksamhetens fokus och strategi. Flödesenhetens tid i flödet, dvs. genomloppstiden, och tillfredsställelsen av brukarens behov bestämmer effektiviteten.<sup>27</sup>

Livshändelsen att vara utsatt för våld i nära relation är en händelse som i regel är mycket utsträckt i tiden.<sup>28</sup> Till att börja med har våldet ofta pågått under lång tid innan den våldsutsatta vågar berätta. När sedan den våldsutsatta blir ett eller flera ”ärenden” pågår dessa inte sällan under lång tid, till exempel i socialtjänsten och med insatser från hälso- och sjukvården under lång tid även efter att våldet har upphört.<sup>29</sup> Flödet kan till exempel bestå av aktiviteter som stödsamtal, placering i skyddat boende, prövning av ekonomiskt bistånd, tidsbokning av läkare, undersökning och behandling, flytt till annan kommun, kontakt med Försäkringskassan med mera där kvinnan är centrum för flödet. De våldsutsatta och barnen träffar som regel också många personer från socialtjänst, polis, sjukvård och andra under ”ärendenas” gång (se figur 3.1 i avsnitt 3.1).

Sett utifrån ett helhetsperspektiv är det ingen som tar ansvar för hela processen och att summan av olika insatser så småningom verkligen resulterar i en, i någon bemärkelse, bättre livssituation för den våldsutsatta.<sup>30</sup>

Någon uppföljning av hur det så småningom har gått för de våldsutsatta finns i princip aldrig varför det inte går att veta om insatserna har främjat de våldsutsattas ekonomiska och sociala trygghet eller om deras egna resurser har frigjorts och utvecklats, i

<sup>27</sup> Modig & Åhlström (2011), *Vad är lean?*

<sup>28</sup> Begreppet livshändelse som ett sätt att utveckla offentlig verksamhet utifrån ett tydligare medborgarperspektiv behandlas i SOU 2013:40, s. 241.

<sup>29</sup> Häger Glenngård, A., Steen Carlsson, K., Berglund, A. (2010), *Ekonomiska konsekvenser av mäns våld mot kvinnor*, s. 93.

<sup>30</sup> Det bör påpekas att bara för att det går att se att vissa aktiviteter följer varandra i tid är inte flödet det samma från en individ till en annan bl.a. eftersom olika vägar stakas ut beroende på utfallet i respektive insats.

enlighet med socialtjänstens mål enligt portalparagrafen i socialtjänstlagen.

Flödet kan givetvis även vara våldsutövarens väg genom samhällssystemet. Det blir till exempel dåligt flöde när en häktad person tvingas sitta kvar i häktet på grund av att det tar lång tid för Statens kriminaltekniska laboratorium att färdigställa en analys.

Det tycks inte finnas några kvalificerade studier av flödeseffektiviteten inom området våld i nära relationer. För rättsväsendet som helhet har dock bland annat Riksrevisionen sett möjligheterna till effektivisering genom att närmare granska flödena.<sup>31</sup> Vidare bedrivs ett utvecklingsarbete av Ekonomistyrningsverket, som tillsammans med bland annat Migrationsverket och Försäkringskassan, studerar hur man kan utveckla verksamheter genom att bättre förstå den variation som finns i verksamhetsprocesserna. Att i den operativa verksamheten kunna mäta, förstå och agera på variation i verksamhetens processer tycks vara en nyckel för utveckling.

Många verksamheter inom socialtjänst och polis mäter i dag främst medelvärde eller ett medianvärde på handläggningstiden för ett ärende, vilket inte synliggör variationen. På så sätt tar man bort mycket av den information som behövs för att bedriva förbättringsarbete. Finns det till exempel klienter som har väntat väldigt länge? Finns det olika typer av ärendeprocesser? Finns variationer över året eller veckan som gör att man i vissa perioder får kapacitetsproblem (våld i nära relation är till exempel vanligare under helger)?<sup>32</sup> Behöver man skapa nya arbetsprocesser baserat på brukarnas skilda förutsättningar och behov? Sådana frågor är generella och återkommer på olika sätt i de flesta offentliga verksamheter.<sup>33</sup>

I Brå:s rapport om handläggningstiderna för fem olika brotts typer<sup>34</sup> under perioden 2009–2012 har man till exempel genomgående redovisat mediantider. Hälften av misstankarna kommer då att ha längre tider än medianen och hälften kommer att ha kortare tider. Eftersom fördelningen av handläggningstiderna ser ut som den gör är mediantiden kortare än medelvärdet i undersökningen. Den totala handläggningstidens fördelning 2012 för samtliga fem brottskategorier ger en median på 158 dagar och ett medelvärde på

<sup>31</sup> Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt*.

<sup>32</sup> Som exempel kan nämnas att antalet samtal till Kvinnofridslinjen är som högst i samband med storhelger och semesterperioder. Se NCK (2014), *En stödtelefon som alltid är öppen. Kvinnofridslinjen 2009–2012*.

<sup>33</sup> Elg, M. (2013), *Mätningar för bättre styrning – att synliggöra och hantera variation för styrning och förbättring av offentlig verksamhet*.

<sup>34</sup> Brotts typerna är misshandel, våldtäkt, stöld, rån och utpressning.

215 dagar. Av detta är det inte så enkelt att förstå att mer än en fjärdedel av ärendena har en handläggningstid på 182–365 dagar och en tiondel på 365–547 dagar. En inte oansenlig andel, sex procent, får en total handläggningstid på mer än ett och ett halvt år.<sup>35</sup> Det blir tusentals människor som väntar över ett år, vilket torde vara viktig information.

I ett framgångsrikt utvecklingsarbete i Skönsmon inom en del av socialtjänsten, nämligen hemtjänsten, identifierades att bristande flödeseffektivitet berodde på att man:

- utför mycket dubbelarbete,
- överför information manuellt till olika datasystem och mellan system,
- låter många olika personer kontakta brukaren innan hjälpen kommer igång,
- använder väldigt mycket tid på att definiera tid, vilket resulterade i sju olika tider,
- använder många vikarier,
- ger ofullständig information till varandra och till brukarna, och
- har många överlämnanden inom samma ärende.

Dessa brister medförde flera negativa konsekvenser för de äldre. En vanligt förekommande orsak till de olika bristerna ansågs vara att man strävade efter lägre enhetskostnader och drog ner på personal för att effektivisera.<sup>36</sup>

Det är inte otänkbart att liknande brister skulle gå att identifiera inom området våld i nära relationer. Flödet stoppas till exempel upp om poliser och åklagare har för många ärenden att hantera samtidigt eftersom det är svårt att hålla isär dem och man får uppdatera sig gång på gång.<sup>37</sup> En intressant iakttagelse från exemplet i Skönsmon är att man lyckades förbättra flödena avsevärt och få mycket nöjda brukare, till en något lägre kostnad än tidigare.

---

<sup>35</sup> Brå (2014), *Handläggningstider i rättskedjan 2009–2012*.

<sup>36</sup> Kommunförbundet FoU Västernorrland (2013), *Hemtjänst – införandet av ett nytt arbetssätt med kunden i centrum. Ett arbetssätt baserat på kunskap, kundernas behov och syftet med verksamheten*.

<sup>37</sup> Weinehall, K. (2011), *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Polisens hantering av en brottslig handling*, s. 12.

### 9.1.6 Ta fram konkreta räkneexempel i försöksverksamheter

**Förslag:** Ekonomistyrningsverket ska analysera den samhälls-ekonomiska effektiviteten för området våld i nära relationer i regionalt begränsade försöksverksamheter i samarbete med berörda länsstyrelser.

Frågor om hur välfärdsinstitutioner ska utvecklas och resurser fördelas inom området våld i nära relationer behöver analyseras vidare och konkreta ”räkneexempel” behöver tas fram.<sup>38</sup> Kostnaderna för våld i nära relationer och den ohälsa som följer av detta är höga, långvariga och drabbar inte bara de direkt våldsutsatta. För att verksamheter som arbetar mot våld i nära relationer ska använda sina resurser effektivt krävs att resursanvändning, resultat, produktivitet och effektivitet analyseras inte minst på lokal och regional nivå dvs. den sammantagna nyttan av resurser från polis, socialtjänst, skola samt hälso- och sjukvård.

Organisatoriskt, ledningsmässigt och resursmässigt är samhället dåligt rustat för att använda skattemedel utifrån ett mer samlat sätt. Merparten av kostnaderna blir osynliga för de chefer och politiker som fattar beslut i frågorna. Därför underskattas systematiskt dessa effekter och kostnader. Osynligheten leder till att ingen enskild organisation har överblick och inte heller något ansvar för en helhets-syn kring de samlade kostnaderna.

Den samhälls-ekonomiska effektiviteten bör kunna förbättras på sikt om samhällets insatser för att förebygga våld utvecklas. De årliga kostnaderna av våldets konsekvenser, som i hög grad faller på staten, bör då minska. En rimlig utgångspunkt kan då vara att staten bistår med sociala investeringar.<sup>39</sup>

Utöver det faktum att Socialstyrelsens beräkning från 2006 behöver uppdateras och kompletteras är det ett problem att ingen myndighet har ansvar för att utifrån denna typ av beräkningar aktivt arbeta med långsiktiga effektiviseringar som berör resursinsatser från alla delar av det offentliga. Det är inte tillräckligt att i en rapport vid ett enstaka tillfälle enbart visa den befintliga kostnadsfördelningen mellan olika delar av det offentliga. Utmaningen

<sup>38</sup> Se till exempel det hos SNS nystartade forskningsprogrammet Investeringar i likvärdiga livschanser. Syftet med programmet är att bidra med forskningsbaserade underlag om hur investeringar i tidiga insatser för barn och unga kan bidra till ökad samhälls-ekonomisk effektivitet. Se <http://www.sns.se/artikel/investeringar-i-likvardiga-livschanser>

<sup>39</sup> Sociala investeringar behandlas kortfattat i SOU 2013:40, s. 189.

ligger i att utifrån sådan kunskap aktivt arbeta med att försöka omfördela resurser inom systemet för ökad samhällseffektivitet. Men detta är ett komplicerat, långsiktigt och krävande arbete och det behövs en organisation som har ett tydligt uppdrag att se till helheten och aktivt bistå i ett sådant arbete. Nationella samordnaren föreslår därför att Ekonomistyrningsverket får i uppdrag att analysera den samhällsekonomiska effektiviteten för området våld i nära relationer i regionalt begränsade försöksverksamheter i samarbete med berörda länsstyrelser. Uppdraget, som ska inledas med en förstudie, bör vara flerårigt för att Ekonomistyrningsverket till exempel ska kunna genomföra socioekonomiska analyser i form av investeringskalkyler, föreslå omfördelningar av kostnader och följa upp effekter av gjorda förändringar. Se vidare *avsnitt 10.1.2*.

## 10 Konsekvenser av förslagen

### 10.1 Ekonomiska konsekvenser

#### 10.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen syftar till att minska omfattningen av våld i nära relationer och därmed samhällets totala kostnader på lång sikt. På kort sikt kan förslagen leda till behov av ökade resurser inom främst socialtjänst och hälso- och sjukvård. Eftersom staten årligen bär stora delar av de kostnader som uppstår till följd av våldet bör dessa ökade resurser hanteras som sociala investeringar. För att kunna göra det behövs ett utvecklingsarbete utifrån samhällsekonomiska analyser enligt förslag i *avsnitt 9.1.6*.

Förslagen som rör de statliga myndigheterna bör med undantag från de finansieringsförslag som ges i *avsnitt 10.1.2* kunna genomföras inom befintliga ramar.

Som beskrivs i *kapitel 9* kan arbetet mot våld i nära relationer effektiviseras avsevärt genom bl.a. samarbete, nya arbetssätt och bättre koordinering.

Som redovisas i *avsnitt 9.1* är samhällets kostnader för konsekvenserna av våld i nära relationer mycket höga. Nationella samordnarens förslag syftar till att förebygga, upptäcka och stoppa våldet samt att våldsutövare döms och erbjuds behandling i högre grad än vad som är fallet i dag. Att förebygga och upptäcka våld i högre grad ställer i vissa fall krav på ökade resurser. Dessa menar nationella samordnaren kan frigöras inom befintliga ramar när samarbetet med andra myndigheter utvecklas, såväl avseende det operativa arbetet runt enskilda som den länsövergripande verksamhetsutvecklingen. I *avsnitt 9.1* beskrivs centrala utgångspunkter för ökad effektivitet i arbetet mot våld i nära relationer.

Därtill kommer att med ett adekvat förebyggande arbete och många fler tidiga insatser för våldsutsatta och våldsutövare bör samhällets kostnader i form av sjukskrivning, produktionsbortfall, hälso- och sjukvårdskostnader, kostnader i rättsväsendet m.m. minska. Det är dock viktigt att nära följa att så verkligen blir fallet och nationella samordnaren föreslår därför i *avsnitt 9.1.6* att Ekonomistyrningsverket tillsammans med berörda länsstyrelser får i uppdrag att utveckla samhällsekonomiska analyser på området och stödja ett långsiktigt arbete med sociala investeringar.

### 10.1.2 Finansiering av vissa förslag

**Förslag:** Länsstyrelserna får använda 30 miljoner kronor per år för att stödja utveckling och effektivisering av samhällets insatser mot våld i nära relationer.

Länsstyrelserna får i uppdrag att fördela 65 miljoner kronor till myndigheter, kommuner och idéburna organisationer på det sätt som anses lämpligast utifrån den regionala strategi mot våld i nära relationer som ska tas fram tillsammans med kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer (*avsnitt 8.6*).

Socialstyrelsen får använda 4 miljoner kronor per år för nationellt kompetensstöd och 10 miljoner kronor per år för det nationella kunskapscenter om våld och övergrepp mot barn som föreslås i *avsnitt 4.1.3*.

Ovan nämnda kostnader, totalt 109 miljoner kronor, ska belasta Utgiftsområde 9, anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagsposten 4.

Samordnaren föreslår att 1 miljon kronor per år används för utvecklingen av en telefonlinje för våldsutövare enligt förslag i *avsnitt 6.5*. Kostnaden ska belasta Utgiftsområde 9, anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård.

Ekonomistyrningsverket får använda 1 miljon kronor för att i en förstudie tillsammans med berörda länsstyrelser ta fram ett förslag till hur ett arbete med att utveckla den samhällsekonomiska effektiviteten för området våld i nära relationer i regionalt begränsade försöksverksamheter ska genomföras (*avsnitt 9.1.6*). Kostnaden ska belasta Utgiftsområde 2, anslaget 1:1 Statskontoret, anslagsposten 8.



*Finansiering av länsstyrelsernas förstärkning*

I *avsnitt 8.6* föreslås att länsstyrelserna får ett tydligare och mer omfattande uppdrag i arbetet mot våld i nära relationer och bl.a. ska stödja införandet av operativa arbetsgrupper, stödja lokal och regional verksamhetsutveckling samt ta fram en regional strategi. För att kunna utföra uppgifterna och ytterligare höja ambitionsnivån föreslås länsstyrelserna tillföras 30 miljoner kronor från anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagsposten 4.

Det ändamål som riksdagen beslutat för detta anslag är bl.a. att anslaget får användas för utgifter för att stimulera utvecklingen av socialt arbete genom medel för insatser i syfte att motverka våld mot kvinnor, påskynda utvecklingen av brukarinflytande, kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom området samt bidrag för att utveckla samverkan med idéburna organisationer.

Vidare föreslår nationella samordnaren att länsstyrelserna får i uppdrag att fördela 65 miljoner kronor till myndigheter, kommuner och idéburna organisationer på det sätt som anses lämpligast utifrån den regionala strategi mot våld i nära relationer som ska tas fram tillsammans med kommuner, landsting, statliga myndigheter och idéburna organisationer enligt förslaget i *avsnitt 8.6*. Förslaget innebär således vissa förändringar av den fördelning av medel som gäller till och med 2014 enligt särskilt regeringsbeslut.<sup>1</sup>

*Finansiering av Socialstyrelsens kunskapsstöd och ett kunskapscentrum om våld och övergrepp mot barn*

Socialstyrelsen föreslås även fortsättningsvis få använda 4 miljoner kronor per år för nationellt kompetensstöd på det sätt som beskrivs i särskilt regeringsbeslut.<sup>2</sup>

I *avsnitt 4.1.3* föreslår nationella samordnaren att Socialstyrelsen uppdras att inrätta ett nationellt kunskapscenter om våld och övergrepp mot barn. För detta ändamål föreslår nationella samordnaren att Socialstyrelsen får använda 10 miljoner kronor per år från anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagsposten 4.

---

<sup>1</sup> S2011/11337/FST.

<sup>2</sup> S2011/11337/FST.

*Finansiering av en telefonlinje för våldsutövare*

Nationella samordnaren föreslår i *avsnitt 6.5* att en nationell telefonlinje ska utvecklas för information och stöd till personer som har problem med sin aggressivitet. Samordnaren föreslår en lösning som innebär en utökning av redan pågående annan försöksverksamhet till en kostnad om 1 miljon kronor per år för detta ändamål. Kostnaden ska belasta Utgiftsområde 9, anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård. Anslaget får användas för bl.a. utgifter för statsbidrag och bidrag för att genom riktade satsningar arbeta för att säkerställa att hälso- och sjukvården är kunskapsbaserad, håller en god tillgänglighet och stärker patientens delaktighet i vården. Anslag får också användas för utgifter för insatser inom regeringens folkhälsoarbete.

*Finansiering av Ekonomistyrningsverkets uppdrag*

I *avsnitt 9.1.6* föreslår nationella samordnaren att Ekonomistyrningsverket ska analysera den samhällsekonomiska effektiviteten för området våld i nära relationer i regionalt begränsade försöksverksamheter i samarbete med berörda länsstyrelser. Samordnaren föreslår att Ekonomistyrningsverket får använda 1 miljon kronor för att i en förstudie tillsammans med berörda länsstyrelser ta fram ett förslag till hur ett sådant arbete ska genomföras. Kostnaden föreslås belasta Utgiftsområde 2, anslaget 1:1 Statskontoret, anslagsposten 8. Anslaget får bl.a. användas för regeringens behov av vissa förvaltningspolitiska insatser.

## 10.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

**Bedömning:** Utredningens samlade förslag kommer att stärka det brottsförebyggande arbetet och därigenom på sikt minska utsattheten för brott. De förslag som lämnas i betänkandet innebär ett mer konsekvent och uthålligt arbete mot våld i nära relationer. Inledningsvis kan dock den anmälda brottsligheten öka.

Utredningens samlade förslag stärker det brottsförebyggande arbetet och kommer genom det på sikt minska den faktiska brottsligheten. De förslag till insatser som lämnas i betänkandet innebär ett mer konsekvent och uthålligt arbete mot våld i nära relationer.

En ökad uppmärksamhet på barn som drabbas av våld i nära relationer kommer innebära att utsatthet för våld både bland barn och vuxna i högre grad kan upptäckas och åtgärdas tidigare. Genom en tydligare fokusering på våldsutövare stärks det brottsförhindrande arbetet. Därigenom kommer på sikt våld i nära relationer att minska, vilket är i linje med målen för kriminalpolitiken. De insatser som föreslås för att stödja våldsutsatta personer kan på sikt också innebära att fler förmår lämna våldsamma relationer i ett tidigare skede, vilket borde minska den upprepade utsattheten för våld.

De förslag som kan ha mest direkt effekt på brottsligheten är följande förslag.

Förslagen som läggs kring *tidigt upptäckt av våld* kommer att leda till att fler personers utsatthet för våld uppmärksammas och anmäls till socialnämnd och polismyndighet. Initialt resulterar det sannolikt i att den anmälda brottsligheten ökar, detsamma gäller orosanmälningar till socialnämnden. Om de brottsförebyggande förslag som föreslås i betänkandet genomförs skapas förutsättningar för att den faktiska utsattheten för våld minskar på längre sikt.

Bestämmelserna om *kontaktförbud* syftar främst till att förebygga brott. Förutom att skapa rutiner för snabb bevissäkring och att förhör hålls med målsäganden och misstänkt som huvudregel, är det av betydelse att tvångsmedel kan användas vid fler överträdelser. Om straffvärdet för överträdelser höjs och det införs en särskild straffskala med fängelse i högst två år för normalgraden av överträdelse, finns ökade möjligheter att anhålla och häkta misstänkt och besluta om restriktioner med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Därmed ökar även möjligheten att säkra bevisning och att målsäganden inte påverkas av misstänkt under utredningen. I dag är det ett stort problem att många förundersökningar om överträdelse av kontaktförbud läggs ner i brist på bevis.

Flera av förslagen som syftar till att *effektivisera rättsprocessen* kring våldsutsatta personer kommer innebära större förutsättningar att klara upp fler anmälda brott. Till exempel de förslag som lämnas kring lättnader i sekretessen mellan myndigheter, utökade möjligheter för rättsintyg och förslaget kring tidsfrister i barnärenden.

Förslagen kring *bättre förutsättningar för idéburet arbete* kommer göra det enklare för de idéburna organisationerna att stödja brottsoffer. Framst gäller det förslaget om förändringen till ett långsiktigt organisationsbidrag. Om fler våldsutsatta får ett bättre stöd genom idéburna organisationer kan det leda till att fler brott anmäls, men också att fler brott klaras upp.

Förslagen kring en *mer strukturerad samverkan* kommer ge bättre förutsättningar att förebygga brottslighet. Det gäller till exempel förslagen kring operativa arbetsgrupper, individuella handlingsplaner samt lotsar/barnlotsar och stödpersoner för våldsutsatta. Det kan också antas att de personer som får mer stöd och hjälp genom mer sammanhållna myndighetsinstanser orkar stå fast vid de uppgifter som lämnas i förundersökningen. Det kommer innebära att fler brott kan klaras upp.

Förslaget om ett nytt *folkehälsomål* kommer innebära att våld i nära relationer uppmärksammas tidigare och åtgärder vidtas i hela samhällets välfärdsarbete.

De förslag som läggs kring en *förtydligad nationell och regional struktur* kommer på sikt ge bättre förutsättningar för myndigheter att arbeta effektivt. Detta gäller till exempel förslagen kring en statsrådsgrupp, inkluderingen av våld i nära relationer i ANDT-arbetet och ett förtydligt ansvar för länsstyrelserna. Det kommer på sikt att ge förutsättningar för ett effektivare brottsförebyggande arbete och en minskad brottslighet.

Sammantaget bedömer nationella samordnaren att alla förslagen innebär effektivare möjligheter som på sikt kommer minska våld i nära relationer och sannolikt ge en minskad brottslighet även inom andra områden.

### 10.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Ett av de jämställdhetspolitiska målen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Förslagen i detta betänkande syftar till att minska våldet. Kvinnor drabbas i avsevärd utsträckning mycket hårdare av våld i nära relationer än män. Flera av förslagen syftar till att underlätta den våldsutsattas uppbrotsprocess och att sätta större fokus på förövaren. Det kommer att stärka kvinnors rätt och självständighet.

Andra förslag är särskilt inriktade mot hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar framför allt

personer, i synnerhet flickor och kvinnor, som lever under förhållanden med påtagliga brister i jämställdheten.

Förslagen syftar såväl till att intensifiera arbetet för lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för kvinnor och män, som till att försvåra för handlingssätt som motverkar jämställdhet och de mänskliga rättigheterna överlag.

#### **10.4 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen**

När det gäller *möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen* kan utredningens förslag förväntas få positiva effekter. Målet för integrationspolitiken är att alla svenska medborgare har samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, oavsett etnisk bakgrund. När det gäller personer som lever under hedersrelaterat förtryck är det emellertid inte alltid fallet. Förslagen kommer att underlätta det fortsatta arbetet med att stärka utsatta grupperns lika rättigheter.

Flera förslag syftar till att personer som invandrat till Sverige får möjlighet att problematisera och förstå såväl sin egen bakgrund som det sammanhang de lever i nu. Det kan väntas ge positiva effekter för att känna delaktighet i det svenska samhället. Vidare kan förslagen om interkulturella arbetssätt och mötesplatser öka förståelsen och möten mellan människor oavsett etniskt ursprung. Detta borde i hög grad främja de integrationspolitiska målen.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

### 27 kap.

#### 2 §

Paragrafen upphör att gälla och delas upp i två olika bestämmelser, 2 a § och 2 b §, för att tydliggöra regleringen kring beslagsförbud på skriftliga handlingar och meddelanden.

#### 2 a §

Paragrafen, som innehåller undantag från de allmänna bestämmelserna om beslag, är ny men motsvarar tidigare 27 kap. 2 § första meningen rättegångsbalken som upphävs. Endast språkliga ändringar har gjorts. Ändringen framgår av avsnitt 6.10.

#### 2 b §

Paragrafen, som innehåller undantag från de allmänna bestämmelserna om beslag, är ny och ersätter tidigare 27 kap. 2 § andra meningen rättegångsbalken som upphävs. Utöver språkliga ändringar undantas från beslagsförbudet i bestämmelsen även skriftliga meddelanden mellan misstänkt och denne närstående eller tidigare närstående vid brott enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ändringen behandlas i avsnitt 6.10.

## 11.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

### 2 g §

I bestämmelsen föreskrivs att hälso- och sjukvården särskilt ska beakta ett barns behov av information, råd och stöd under vissa förhållanden som rör barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med.

*Första stycket fjärde punkten* är ny och reglerar att hälso- och sjukvården även särskilt ska beakta ett barns behov av information, råd och stöd om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med, utövar våld eller andra övergrepp mot barnet eller mot en närstående till barnet. Bestämmelsen är ett komplement till anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Ändringen framgår av avsnitt 4.6.2.

## 11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:609) om målsägandebiträde

### 4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får förordnas till målsägandebiträde, byte av sådant biträde, substitution och entledigande.

*Andra stycket* är nytt och föreskriver att ett särskilt lämplighetskrav gäller för den som ska vara målsägandebiträde i mål som rör brott i nära relationer. Med närstående eller tidigare närstående avses samma definition som i 4 kap. 4 a § brottsbalken.

*Tredje stycket* har ändrats på så sätt att det motsatsvis framgår att ett målsägandebiträde som blivit förordnad i mål som rör brott i nära relationer inte får sätta någon annan i sitt ställe (substitution).

I fjärde stycket finns ändring av redaktionell karaktär. Ändringarna behandlas i avsnitt 3.7.

## 11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

### 4 §

Paragrafen reglerar kontaktförbudens giltighetstid och förlängning av förbuden.

I *första stycket* regleras kontaktförbudens giltighetstid. Giltighetstiden för ett förbud avseende gemensam bostad utsträcks från två månader till tre månader. Ändringen behandlas i avsnitt 6.9.2.

### 24 §

Paragrafen reglerar straffansvar för den som överträder kontaktförbud. Ansvarsfrihet vid ringa brott avskaffas och straffskalan för brott av normalgraden skärps. Ändringarna behandlas i avsnitt 6.9.1.

I *första stycket* har straffskalan ändrats så att det högsta straffet är två års fängelse för brott av normalgraden. Vidare innehåller straffskalan inte längre böter. Ändringarna av straffskalan innebär att straffen för brott av normalgraden generellt sett blir högre.

I *andra stycket* tas straffriheten för ringa brott bort. Endast ringa brott där kontakten kan anses klart ursäktlig ska i fortsättningen vara straffria. Straffskalan för ringa överträdelse av kontaktförbud är böter.

Den närmare avgränsningen mellan brott av normalgraden och ringa brott samt mellan ringa brott och ringa brott som ska vara straffria på grund av att de är att bedöma som klart ursäktliga, överlämnas till rättstillämpningen. För ringa brott krävs särskilda omständigheter.

## 11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

### 3 §

Paragrafen reglerar den särskilda företrädarens uppgifter. I första och andra styckena görs endast redaktionella ändringar.

*Tredje stycket* är nytt och där tydliggörs att det ingår i den särskilda företrädarens uppdrag att genom personlig kontakt förklara för ett barn som hörts under förundersökningen om beslut fattas att förundersökningen läggs ned eller att åtal inte väcks. Denna ändring behandlas i avsnitt 4.7.6.



## 11.6 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

### 5 kap.

#### 11 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser för brottsoffer.

*Femte stycket* är nytt och föreskriver en skyldighet för kommunen att vid behov erbjuda insatsen skyddat boende till våldsutsatta. Med våldsutsatta avses såväl barn som vuxna. Stycket kommenteras närmare i avsnitt 3.3.

#### *Våldsutövare*

#### 12 §

Rubriken och paragrafen, som är nya, handlar om skyldigheten för socialnämnden att verka för att den som utövar våld eller andra övergrepp mot närstående får stöd och hjälp att förändra sitt beteende. Det är inget nytt ansvarsområde för socialnämnden, utan en reglering av befintlig skyldighet (prop. 2006/07:38). Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 6.7.

### 7 kap.

#### 1 §

Paragrafen anger vilka verksamheter som får bedrivas yrkesmässigt först efter tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg.

*Första stycket femte punkten* är ny och föreskriver att skyddat boende enligt 5 kap. 11 § femte stycket får bedrivas yrkesmässigt först efter tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg. Punkten kommenteras närmare i avsnitt 3.3.

**11 kap.***1 b §*

Paragrafen är ny och föreskriver att socialnämnden är skyldig att utan dröjsmål inleda utredning om ett barns behov av stöd och hjälp när socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående, eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående. Med begreppet får kännedom om att ett barn kan ha utsatts avses att misstanke eller oro är tillräckligt. En utredning behöver dock inte inledas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som socialnämnden fått kännedom om. Den nya bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.3.2.

*4 c §*

I bestämmelsen regleras hur nämnden får agera vid en uppföljning enligt 4 a eller 4 b §, tiden för uppföljning samt vilka som ska underrättas om beslut.

I *andra stycket andra meningen* höjs uppföljningstiden från två månader till sex månader. Uppföljningen av barnet ska ske löpande och vara avslutad senast inom sex månader. Ändringen behandlas i avsnitt 4.3.6.

**12 kap.***10 §*

Paragrafen innehåller hänvisningar till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att socialtjänstsekretessen kan brytas. Ett tillägg har på grund av en ny sekretessbrytande regel gjorts till paragrafens *andra stycke*. Skälen för tillägget har redovisats i avsnitt 6.8.

## 11.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott

### 5 §

I paragrafens första stycke anges att samtycke som huvudregel krävs från en enskild för att ett rättsintyg ska få utfärdas. I andra stycket anges undantagen från denna huvudregel när det gäller målsäganden och i tredje stycket anges undantagen beträffande misstänkta.

*Andra stycket första punkten* ändras på så sätt att rättsintyg i fortsättningen får utfärdas utan en målsägandes samtycke vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i nio månader i stället för som tidigare ett år. Ändringen kommenteras i avsnitt 3.6.

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

### 10 kap.

#### 18 b §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.8.

Denna sekretessbrytande bestämmelse innebär att personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården under vissa förutsättningar får lämna uppgifter till polisen om enskild i syfte att förebygga allvarligare vålds-, frids- eller sexualbrott mot en närstående eller tidigare närstående. Utöver sekretessen inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden och hälsotillstånd, är det möjligt att bryta sekretessen enligt 26 kap. 3 § OSL som gäller inom kommunal familjerådgivning.

Förutsättningarna för uppgiftsutlämnande regleras i *första stycket*. Där framgår att det är uppgift som rör en enskild som kan få lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Formuleringen uppgift som rör en enskild innebär att även uppgifter som rör andra personer än den enskilde får lämnas ut om uppgiften rör den enskilde, exempelvis uppgifter om vilka som är den enskildes närstående eller tidigare närstående. Sådana uppgifter får dock endast lämnas ut om övriga förutsättningar i paragrafen är uppfyllda.

För att ett uppgiftsutlämnande ska få ske krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer

att utöva allvarigare vålds-, frids- eller sexualbrott mot en närstående eller tidigare närstående. Med närstående eller tidigare närstående person avses samma som definition som i 4 kap. 4 a § brottsbalken. En riskbedömning ska göras i varje enskilt fall. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen att det föreligger en risk för att den enskilde kommer att begå brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen. Av särskild betydelse är om den enskilde tidigare begått vålds-, frids- eller sexualbrott mot närstående eller tidigare närstående eller om det fattats beslut om kontaktförbud. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall är mer vanskelig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen.

Vidare krävs att uppgiften kan antas bidra till att förhindra att den enskilde kommer att utöva den befarade brottsliga verksamheten. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga att den enskilde begår brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt.

Av andra stycket framgår att misstankar om att den enskilde begått ett visst konkret brott endast får lämnas ut under de förutsättningar som gäller för närvarande. Möjligheten att lämna uppgifter om brottsmisstankar i brottsutredande syfte utökas således inte genom bestämmelsen.

## 23 §

Paragrafen innehåller sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för myndigheter som omfattas av sekretess som är undantagna från tillämpningsområdet för generalklausulen (10 kap. 27 § andra stycket OSL), utöver vad som följer av 10 kap. 19–22 §§ OSL, lämna uppgifter som angår misstankar om vissa allvarliga brott eller försök till vissa allvarliga brott till bl.a. åklagare och polis.

*Första punkten* har ändrats på så sätt att uppgift får lämnas om det är fråga om begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i nio månader, i stället för som tidigare fängelse i ett år. Denna punkt behandlas närmare i avsnitt 3.5.

# Referenser

## Utskottsbetänkande

Bet. 1989/90:JuU5, *Våldsbrott och brottsoffer.*

Bet. 2012/13:JuU10, *Straffrättsliga frågor.*

## Propositioner och skrivelser

Prop. 1962:10 B, *Översyn av brottskatalogen.*

Prop. 1979/80:2, *Förslag till sekretesslag, m.m.*

Prop. 1981/82:186, *Om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m.*

Prop. 1983/84:142, *Om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.*

Prop. 1983/84:111, *Förslag till polislagen m.m.*

Prop. 1984/85:171, *Om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet m.m.*

Prop. 1987/88:107, *Om målsägandebiträde.*

Prop. 1987/88:137, *Om besöksförbud.*

Prop. 1989/90:158, *Om utvidgad rätt till målsägandebiträde, m.m.*

Prop. 1993/94:130, *Ändringar i brottsbalken m.m. (ansvarsfrihetsgrunder m.m.)*

Prop. 1997/98:55, *Kvinnofrid.*

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

Prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*

Prop. 2002/03:70, *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer.*

Prop. 2004/05:64, *Ny ordning för utfärdande av rättsintyg.*

Prop. 2005/06:99, *Nya vårdnadsregler.*

- Prop. 2005/06:144, *Utfärdande av provisoriska pass för direkt resa till Sverige.*
- Prop. 2005/06:161, *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*
- Prop. 2005/06:166, *Barn som bevittnat våld.*
- Prop. 2006/07:38, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.*
- Prop. 2007/08:126, *Patientdatalag m.m.*
- Prop. 2008/09:118, *Straffet för mord m.m.*
- Prop. 2008/09:193, *Vissa psykiatrifrågor m.m.*
- Prop. 2009/10:147, *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*
- Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
- Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället.*
- Prop. 2010/11:45, *Förbättrat skydd mot stalkning.*
- Prop. 2011/12:4, *Utredningar avseende vissa dödsfall.*
- Prop. 2011/12:71, *Barns möjlighet att få vård.*
- Prop. 2012/13:10, *Stärkt skydd för barn och unga.*
- Prop. 2012/13:108, *Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.*
- Prop. 2012/13:186, *Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer.*
- Prop. 2012/13:63, *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling.*
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014.*
- Skr. 2007/08:39, *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

## SOU och Ds

- Ds 2012:52, *Sveriges tillträde till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt vissa frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad.*
- Ds 2013:30, *Skyndsambetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande.*

- Ds Ju 1987:13, *Besöksförbud*.
- SOU 1995:47, *Tvångsmedel. Slutbetänkande av Polisrättsutredningen*.
- SOU 1995:60, *Kvinnofrid*.
- SOU 1998:31, *Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem*.
- SOU 2000:42, *Barnmisshandel – Polisens och åklagarnas handläggningstider och arbetsmetoder*.
- SOU 2000:77, *Omhändertagen. Samhällets ansvar för utsatta barn och unga*.
- SOU 2001:18, *Barn och misshandel – En rapport om kroppslig bestraffning och annan misshandel i Sverige vid slutet av 1900-talet*.
- SOU 2001:72, *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda*.
- SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*.
- SOU 2005:15, *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare*.
- SOU 2006:21, *Mediernas vi och dom: mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen*.
- SOU 2006:100, *Ambition och ansvar. Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder*.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Ansvarskommitténs slutbetänkande*.
- SOU 2007:90, *Straffnivåutredningen*.
- SOU 2008:81, *Stalkning – ett allvarligt brott*.
- SOU 2008:131, *Föräldrastöd – en vinst för alla. Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap*.
- SOU 2009:68, *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU), del 2*.
- SOU 2010:15, *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp*.
- SOU 2010:84, *Hedersrelaterad problematik i skolan – en kunskaps- och forskningsöversikt*.
- SOU 2011:85, *Fridskränkningens brotten och egenmäktighet med barn*.
- SOU 2012:35, *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap*.
- SOU 2012:45, *Kvinnor och barn i rättens gränsland*.
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

- SOU 2013:85, *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom.*
- SOU 2014:3, *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga.*
- SOU 2014:18, *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.*
- SOU 2014:23, *Rätt information på rätt plats i rätt tid.*

### Kommittédirektiv

- Dir. 2011:44, *Kvinnor som utsätts för våld efter att ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning.*
- Dir. 2012:38, *En nationell samordnare mot våld i nära relationer.*
- Dir. 2012:79, *Översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, m.m.*
- Dir. 2013:35, *Översyn av barnets rättigheter i svensk rätt.*
- Dir. 2014:25, *Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.*

### Övrigt tryck

- Ackerby, S. (2009), *Produktivitet och effektivitet i kommunal verksamhet.* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Adolfsson, P. & Solli, R., red. (2009), *Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och professioner.* Lund: Studentlitteratur.
- Akoensi, T. D. m.fl. (2012), Domestic violence perpetrator programs in Europe. Part II: A systematic review of the state of evidence. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 57 (10) 1206-1225.
- Alfakir, N. (2010), *Föräldrasamverkan i förändring. Handbok för pedagoger.* Solna: Liber.
- Alinias, M. (2011), *Den jämställda rasismen och de barbariska invandrarna. Våldets topografier: betraktelser över makt och motstånd.* Stockholm: Atlas.
- Alinias, M. (2004), *Spaces of Diasporas: Kurdish Identities, experiences of otherness and politics of belonging.* diss. Göteborg: Göteborgs universitet.



- Alsteryd, A., Arnhed, J. (2012), *Rätten till sitt eget jag. En enkätstudie om hedersrelaterade normer och begränsningar i Malmö*. Malmö: Malmö högskola.
- Anderberg, D., Rainer, H., Wadsworth, J. & Wilson, T. (2013), *Unemployment and Domestic Violence: Theory and Evidence. Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 1230*.
- Andersson, T., Liff, R., Tengblad, S. (2010), *Ledarskap och medarbetarskap inom vård- och omsorgsarbete*. Skövde: Högskolan i Skövde.
- Annerbäck, E.-M. (2011), *Child physical abuse: characteristics, prevalence, health and risk-taking*. Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för klinisk och experimentell medicin.
- Annerbäck, E.-M., Wingren, G., Svedin, C., Gustafsson, P. (2010), *Prevalence and characteristics of child physical abuse in Sweden – findings from a population-based youth survey. Acta Paediatrica, 99*.
- Arias E. m.fl. (2013), *Batterer interventions programs: A meta-analytic review of effectiveness. Psychosocial Intervention, 22, 153–160*.
- Armeliuss, K., och Armeliuss, B.-Å. (2010), *Våldsutsatthet och misshandel hos missbrukande kvinnor – resultat från ASI-intervjuer med 4290 kvinnor. En rapport till Socialstyrelsens utredning om våldsutsatta kvinnor med missbruk*. Umeå: Institutet för klinisk psykologi AB.
- Askeland, m.fl. (2012), *Kjennetegn hos menn som har oppsøkt Alternativ til Vold (ATV) for vold i nære relasjoner*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Association of Chief Police Officer of England, Wales & Northern Ireland (2008), *Honour Based Violence Strategy*.
- Babcock, J.C., Green, C.E., Chet R. (2004), *A meta-analytic review of domestic violence treatment. Clinical Psychology Review, vol. 23*.
- Bak, M. (2013), *Förebygga hedersrelaterat våld- hur gick det? en utvärdering av tre projekt från Länsstyrelsen i Västra Götaland*. Länsstyrelsen i Västra Götaland.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013), *Handlingsplan mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og alvorlige begrensninger av unges frihet (2013–2016)*.

- Barnombudsmannen (2012), *Oskyddad*.
- Barnombudsmannen (2012), *Signaler. Våld i nära relationer. Barn och ungdomar berättar. Barnombudsmannens årsrapport 2012*.
- Barnombudsmannen (2012), *Tid för rättvisa. En enkätstudie av åklagarkamrarnas handläggning av ärenden där barn misstänks vara utsatta för vålds- eller sexualbrott i nära relationer*.
- Behdjou, B. (2009), *Rättsliga förhållningssätt till hedersrelaterat våld. En redogörelse för nationell samt internationell rätt*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Behrenz, L., Delander, L. (2011), *Samordningsstöd till barn med funktionshinder – Samhällsekonomiska och offentligfinansiella effekter*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Belfrage, F., Strand, S. (2010), *Strukturerad bedömning av risker vid hot och trakasserier vid hedersrelaterad brottslighet*. Sundsvall: Mittuniversitetet.
- Berggren, N-O, Munck, J. (2013), *Polislagen. En kommentar*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Berglund, A., Häger Glengård, A. & Steen Carlsson, K. (2011), *Ekonomiska konsekvenser av våld mot kvinnor – en kunskapsöversikt samt kostnadsberäkningar utifrån tre typfall*. Uppsala: Institutet för hushållsekonomi.
- Bowen E. (2011), *The rehabilitation of partner-violent men*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Broberg, A., m.fl. (2011), *Stöd till barn som bevittnat våld mot mamma. Resultat från en nationell utvärdering*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Broberg, M., Norlin, D., Nowak, H., Starke, M (2014), *Riktat föräldrastöd. RiFS-projektets slutrapport. En aktionsforskningsansats för att kartlägga behov och förbättra stödet till föräldrar som har barn med funktionsnedsättning*. Göteborg: FoU i Väst.
- Brolin, S. (2005), *Sharaf. De unga männens villkor inom så kallade hederskulturer*. Stockholm: Ersta Sköndals högskola.
- Brottsförebyggande rådet (2001), *Upprepad utsatthet för brott*.
- Brottsförebyggande rådet (2003), *Besöksförbud – en utvärdering av lagen och dess tillämpning*.
- Brottsförebyggande rådet (2005), *Nya regler i lagen om besöksförbud*.

- Brottsförebyggande rådet (2007), *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter.*
- Brottsförebyggande rådet (2007), *Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer.*
- Brottsförebyggande rådet (2007), *Våld mot personer med funktionshinder.*
- Brottsförebyggande rådet (2008), *Polisens utredningar av våld mot kvinnor i nära relationer.*
- Brottsförebyggande rådet (2009), *Våld mot kvinnor och män i nära relationer. Våldets karaktär och offrens erfarenheter av kontakter med rättsväsendet.*
- Brottsförebyggande rådet (2010), *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. En första uppföljning av regeringens handlingsplan.*
- Brottsförebyggande rådet (2010), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.*
- Brottsförebyggande rådet (2010), *Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående – En lägesbeskrivning av polisens arbete.*
- Brottsförebyggande rådet (2010), *Upprepad utsatthet för våld - Polisens och socialtjänstens arbete i nio län.*
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Den polisanmälda barnmisshandeln. Utvecklingen fram till 2009.*
- Brottsförebyggande rådet (2011), *Det dödliga våldets utveckling. Fullbordat och försök till dödligt våld i Sverige på 1990- och 00-talet.*
- Brottsförebyggande rådet (2012), *Användningen av brottskoder. En kvalitetsstudie inom kriminalvården.*
- Brottsförebyggande rådet (2012), *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011.*
- Brottsförebyggande rådet (2012), *Polisens utredningar av hedersrelaterat våld.*
- Brottsförebyggande rådet (2013), *Utvärdering av koncept Karin.*
- Brottsförebyggande rådet (2013), *Våld mot närstående, Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011.*
- Brottsförebyggande rådet (2014), *NTU 2013. Om utsatthet, trygghet och förtroende.*

- Brottsförebyggande rådet (2014), *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*.
- Brottsförebyggande rådet (2014), *Handläggningstider i rättskedjan 2009–2012*.
- Brottsförebyggande rådet (2014), *Konstaterade fall av dödligt våld. Statistik för 2013*.
- Brottsofferjouren (2012), *Brottsofferjourenas Riksförbunds nationella arbete mot våld i nära relationer*.
- Brottsofferjourens förbundskansli (2013), *Brottsofferjourens statistik verksamhetsåret 2013*.
- Brune, Y., Bilden av invandrare i svenska nyhetsmedier, Darvishpour, M., Westin, C., ed., (2008). *Migration och etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Campbell, J. (2002), Health Consequences of Intimate Partner Violence. *The Lancet* 359: 9314.
- Carbin, M. (2010), *Mellan tystnad och tal. Flickor och hedersvåld i svensk offentlig politik*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Cederborg, A-C. (2000), *Barnintervjuer. Vägledning vid utredningsarbete*. Solna: Liber.
- Center for Gender Equality Iceland (2012), *Gender Equality in Iceland*.
- Center för eHälsa i samverkan (2011), *Slutrapport Barnhälsodata-projektet*.
- College of Policing, *Domestic Abuse and Second Responder Programmes. What Works Briefing*.
- Council of Europe, Gender Equality and violence against Women Division, Directorate General of Human Rights and Rule of Law (2012), *Overview of Studies on the Costs of Violence Against Women and Domestic Violence*. Strasbourg.
- Danermark, B. m.fl. (2009), *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa - En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri*. Örebro: Örebro universitet.
- Darj, F., Nathorst-Böös, H. (2011), *HBT och heder*. Stockholm: Almaeuropa och RFSL.
- Darvishpour, M., Kön och generationskonflikter inom invandrarfamiljer, Darvishpour, M., Westin, C., ed., (2008). *Migration och*

- etnicitet. Perspektiv på ett mångkulturellt Sverige.* Lund: Studentlitteratur.
- Davies, R.C., Maxwell, C. (2002), *Preventing repeat incidents of family violence: A reanalysis from three field tests.* U.S. Department of Justice.
- Davis, R. C. (2008), Effects of Second Responder Programs on Repeat Incidents of Family Abuse. *Campbell Systematic Reviews* 2008:15.
- Davis, R.C. & Smith, B. (1994), Teaching victims crime prevention skills: Can individuals lower their risk of crime? *Criminal Justice Review*, 19.
- Debattartikel av justitieminister Beatrice Ask och barn- och äldre- minister Maria Larsson, Socialnämndens ansvar för svikna barnen ses nu över. *Aftonbladet* (7 januari 2013).
- Debattartikel av SKR, Ingen kvinnofrid utan egen bostad, *Svenska dagbladet* (7 februari 2014).
- Denhardt, R., Vinzant Denhardt, J. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*.
- Devaney, J. & Spratt, T. (2009), Child abuse as a complex and wicked problem. *Children and Youth Services Review*.
- O'Doherty, L. J. (2014), Screening women for intimate partner violence in healthcare settings: abridged Cochrane systematic review and meta-analyses. *BMJ* 2014;348:g2913.
- Edvardsson, B., Thomasson, B. (1992), *Kvalitetsutveckling.* Stockholm: Natur och kultur.
- Eckhardt C.I. m.fl. (2013), The effectiveness of intervention programs for perpetrators and victims of intimate partner violence. *Partner Abuse*, 4 (2) 196–231.
- Ekbrand, H. (2005). *Inte en gång till – utvärdering av brottsförebyggande arbete med inriktning mot upprepad utsatthet.* Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ekonomistyrningsverket (2012), *Medborgares syn på myndigheter.*
- Elg, M. (2013), *Mätningar för bättre styrning – att synliggöra och hantera variation för styrning och förbättring av offentlig verksamhet.* Innovationsrådet.
- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (1950).

- Europeiska unionens direktiv (2003), *Om rätt till familjeåterförening*.
- Eriksson, H. (2001), *Ofrid? Våld mot äldre kvinnor och män. En omfångsundersökning i Umeå kommun*. Stockholm: Brottsoffermyndigheten.
- Estrada, F., Nilsson, A. (2004), Exposure to Threatening and Violent Behaviour Among Single Mothers. The Significance of Lifestyle, Neighbourhood and Welfare Situation. *British Journal of Criminology* 44(2).
- Feder, L., Wilson DB., Austin, S. (2008), Court-mandated interventions for individuals convicted of domestic violence. *Cambell Systematic Reviews* 2008:12.
- Five Aarset, M., Latif Sandbaek, M. (2009), *Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migratjonskontekst*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- FN:s ekonomiska och sociala råd. Resolution 2005/20, bilaga. *Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime*, artikel XI, punkt 30 c.
- FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (d. 18 dec. 1979 genom resolution 34/180).
- FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (d. 16 dec. 1966).
- Friis, E. (2008), *Sociala utredningar om brottsutsatta barn. Målgrupp, handläggning och insatser. Delrapport 3 i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnhus 2006–2007*. Lund: Lunds universitet.
- Fruzzetti, A E., Levensky, E R., (2000), Dialectical behavior therapy for domestic violence: rationale and procedures. *Cognitive and Behavioral Practice*, 7.
- Gelander, L., Hagenäs, L., Albertsson-Wikland, K. (2002), Barnets tillväxt speglar både hälsa och sjukdom, *Läkartidningen* nr 3 2002.
- Genomförandekommittén för den nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*.
- Golsäter, M. (2012), *Hälsosamtal som metod att främja barns och ungdomars hälsa – en utmanande uppgift*. Diss. Jönköping: Högskolan i Jönköping.

- Granath, S. & Sturup, J. (2014), Child Homicides in Sweden: A Descriptive Study Comparing the 1990s and the 2000s, *Homicide Studies*.
- Grutzky, E., Åberg, L. (2013), *Heder och samvete. En bok om hederskultur i Sverige*. Stockholm: Fri tanke.
- Grönroos, C. & Ojasalo, K. (2004), Service productivity. Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services. *Journal of Business Research*.
- Gustafsson, S., Nyberg, J., Forsberg, I.(2013), *SMADIT ur den misstänkte rattfylleristens perspektiv. En intervjustudie*. Linköping: VTI.
- Hanberger, A., Ghazinour, M., Mårald, G. (2008), *Regeringens insatser mot hedersrelaterat våld 2003–2007. Slutrapport från den nationella utvärderingen*. Umeå: Umeå universitet.
- Handu (2007), *Mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*. Stockholm: Utredningsinstitutet Handu AB.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2014), *Everyone's business: Improving the police response to domestic abuse*.
- Heyman, R E., Schlee, K. (2003), Stopping wife abuse via physical aggression couples treatment. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, 7.
- Hjälp för att våga vittna, *Sambandet* 2014:1.
- HM Government, Forced Marriage Unit (2009), *Multi-agency practice guidelines: Handling cases of Forced Marriage*.
- Holmberg, C., Stjernqvist, U. (2005), *Våldsamt lika och olika: om våld i samkönade parrelationer*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Holmberg Armijo, L., Norell, A., Nygård, M., Hammarström, J. (2012), *Lås upp begränsande normer*. Botkyrka: Botkyrka kvinno- och tjejjour.
- Holtzworth-Munroe, A. (2000), A typology of men who are violent toward their female partners: making sense of the heterogeneity in husband violence. *Current Directions in Psychological Science*, 9 (4) 140–143.
- Home Office (2011), *Crime in England and Wales 2010/2011*.
- Howarth, E., m.fl. (2009), *Safety in Numbers– a Multi-site Evaluation of Independent Domestic Violence Advisor Services*. London: The Henry Smith Charity.

- Högdin, S. (2007), *Utbildning på (o)lika villkor. Om kön och etnisk bakgrund i grundskolan*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Inglehart, R. och Welzel, C., *Cultural map of the world 2005–2008*. Worldvaluesurvey.org.
- Innovation Unit (2013), *Families first. Improving outcomes for families living in Buckinghamshire who face multiple challenges*.
- Inspektionen för vård och omsorg (2014), *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Slutrapport från en nationell tillsyn 2012–2013*.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2008), *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*. IJ2008/2110/UF.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2013), *På tvers av landegrensar - Arbeid mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse*. Oslo.
- Jansson, S., Jernbro, C. & Långberg, B. (2011), *Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige – en nationell kartläggning 2011*. Karlstad: Allmänna barnhuset, Karlstad universitet.
- Johnson, M. P. (2008), *A typology of domestic violence. Intimate terrorism, violent resistance, and situational couple violence*. Boston: Northeastern University Press.
- Jonsson, S. (2011), Rätt, makt och institutionell förändring. En kritisk analys av myndigheters samverkan i Barnhus. *Lund Studies in Sociology of Law*.
- Jordan, T. & Andersson, P. (2010), *Att hantera de svårlösta samhällsfrågorna: en tankeskrift från Tryggare och mänskligare Göteborg*. Göteborg: Tryggare och mänskligare Göteborg.
- Justitiedepartementet 1994: E, *Sekretess vid samarbete mot ungdomsbrott*.
- Justitieombudsmännens ämbetsrapport 1990/91.
- Justitieombudsmännens ämbetsrapport 2010/11.
- Justitieombudsmännens ämbetsrapport 2011/12.
- Ju 2013/8211/PO, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen*.



- Ju 2014:B, *Kartläggning av hur bestämmelsen om fortsatt uppehållstillstånd när förhållandet upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (5 kap. 16 § tredje stycket 2 utlänningslagen) har tillämpats.*
- Juth, N., Munthe, C. (2012), Etiska aspekter på rutinfrågor om våldutsatthet i hälso- sjukvården samt socialtjänsten. Göteborgs universitet: *Philosophical Communications*, Web Series 50.
- Kaldal, A., m.fl. (2010), *Barnabusutredningen*. Stockholm: Jure.
- Kanakura, L., Schlytter, A. (2007), *Elektra. Ett projekt mot hedersförtryck och våld*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Föreningen Sveriges kommunala familjerådgivare (2009), *Våld i nära relationer – ett familjerådgivningsperspektiv. Redovisning av enkätundersökning inom den kommunala familjerådgivningen 2009*.
- Korteweg, A., Yurdakul, G. (2010), *Religion, Culture and the Politicization of Honour-Related Violence: A Critical Analysis of Media and Policy Debates in Western Europe and North America*. UN Paper October 2010.
- Kriminalvården (2011), *Behandlingsprogrammet IDAP i Kriminalvården. Utvärdering av återfall i brott för programdeltagare 2004–2007*.
- Kriminalvården (2013), *Klientkartläggning 2013 – Ett regeringsuppdrag En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*.
- Lahdenperä, P. (2008), *Interkulturellt ledarskap: förändring i mångfald*. Lund: Studentlitteratur.
- Landberg, Å., Svedin, C. G. (2013), *Inuti ett barnhus. En kvalitetsgranskning av 23 svenska verksamheter*. Rädda barnen.
- Leijonhufvud, A. (2013), *Inte utan min heder. Om straffrättsliga förhållningssätt till hedersrelaterat våld*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Lindell, L. (2013), *Ofredad: om våld och övergrepp mot äldre personer*. Visby: Region Gotland.
- Lindström, J. (2009), *Kvalitet och föredömen – vad står kvalitet för i dag?* Stockholm: IVA.
- Linnamottagningen (2013), *Familjearbete i hederskontext*. Kvinnors nätverk: Stockholm.

- Lundén, K. (2004), *Att identifiera omsorgssvikt hos förskolebarn*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Lundén, K. (2010), *Att identifiera omsorgssvikt hos förskolebarn. Vad kan vi lära av forskningen?* Stockholm: Stiftelsen Allmänna barnhuset.
- Lundgren, E. (1994), *Våldets normaliseringsprocess: två parter–två strategier*. Stockholm: Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige.
- Lundgren, E. (2004), *Våldets normaliseringsprocess*. Stockholm: Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige.
- Lundgren, M., Blom, B., Morén, S. & Perlinski, M. (2009), Från integrering till specialisering – om organisering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg 1988–2008, *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 2.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län (2013), *Trygghetens värde – sociala risker ur ett ekonomiskt perspektiv*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2012), *Att vara förälder i Sverige*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2012), *Västra Götalandsmodellen. Sociala risker i risk- och sårbarhetsanalyser – en vägledning*.
- Länsstyrelsen i Örebro län, Örebro läns landsting, Polismyndigheten i Örebro län och Regionförbundet (2011), *Överenskommelse om samverkan i Örebro län för kvinnofrid. En överenskommelse om samverkan mot mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i samkönade relationer samt prostitution och människohandel*.
- Länsstyrelsen i Östergötland (2010), *Om våld i hederns namn. Handbok för skola och socialtjänst om skyldigheten att se och hjälpa utsatta*.
- Länsstyrelsen i Östergötland (2014), *Våga stå kvar* (arbetstitel).
- Länsstyrelserna (2011), *Skyddat boende för hedersvåldsutsatta personer – en slutrapport av en nationell kartläggning*.
- Länsstyrelserna (2014), *Sambällsorientering för nyanlända. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning*.
- Malmberg, D., Färm, K. (2008), *Dolda brottsoffer. Polismyndighetens och socialtjänstens hantering av brott och övergrepp mot personer med funktionshinder*. Uppsala: Uppsala universitet.

- Mazerolle, L. (2013), Legitimacy in Policing: A Systematic Review. *Campbells Systematic Reviews* 2013:1.
- McCann, R A. m.fl. (2000), DBT with an inpatient forensic population: the CMHIP forensic model. *Cognitive and Behavioral Practice*, 7.
- McClosky L A., m.fl. (2005), Intimate partner violence and patient screening across medical specialities. *Academic Emergency Medicine: official journal of the society of Academic Emergency Medicine* 2005;12:712-722.
- Modig, N., Åhlström, P. (2013), *Detta är lean. Lösningen på effektivitetsparadoxen*. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007), *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.
- Nasih, B., och Schlytter, A. (2009), *Identitet i kläm mellan segregation och kyskhetskultur. Utvärdering av I hederns namn, ett projekt i Halmstad och Falkenberg*. Stockholm: Stockholms universitet.
- National Institute for Health and Care Excellence (2014), *Domestic Violence and Abuse: how health services, social care and the organisations they work with can respond effectively*.
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2009), *Våld i samkönade relationer – en kunskaps- och forskningsöversikt*.
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2010), *Att fråga om våldsutsatthet som en del av anamnesen*.
- Nationellt Centrum för Kvinnofrid (2010), *Hedersrelaterat våld- en kunskaps- och forskningsöversikt*.
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2013), *Redovisning av regeringsuppdraget Utvärdering av utbildningar (U2011/5671/JÅM)*.
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2013), *Våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*.
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2014), *Våld och hälsa. En befolkningsundersökning om kvinnors och mäns våldsutsatthet samt kopplingen till hälsa*.
- Nectoux, M., m.fl. (2010), *Évaluation économique des violences conjugales en France, Santé Publique*, 2010/4 Vol. 22.

- Police Take On Family Violence to Avert Deaths, *New York Times* 24/7 2013.
- Nilsson, A., (red.) (2008), *Vi lämnar till skolan det käraste vi har: om samarbete med föräldrar, en relation som utmanar*. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Nilsson, C. (2010), *Kartläggning av föräldrastödsprogram som rekommenderas av statens folkhälsoinstitut*. Umeå: Umeå kommun.
- Norlén, A. (2010/11), *Akuta stödinsatser till barn och ungdomar som exponerats för våld*. Uppsala: Uppsala universitet.
- O'Leary, K D., Cohen, S. (2007), Treatment of psychological and physical aggression in a couple context, Hamel, J., Nocholls, T. ed., *Family Interventions in Domestic Violence*. New York: Springer.
- Ohlsson, E. (2011), *Heder- med barnen i centrum. Slutrapport*. skruvprojektet.se
- Ohlsson, E. (2012), *Förebyggande värdegrundarbete på SFI/Vuxenutbildningen. Slutrapport*. skruvprojektet.se
- Otterman, G., m.fl. (2013), Factors influencing the prosecution of child physical abuse cases in a Swedish metropolitan area, *Acta Paediatrica* Vol. 102, Issue 8.
- Ottoson, M., Forkby, T. (2012): *På tal om jämställdhet. En utvärdering av KFUM Göteborgs våldsförebyggande arbete med ungdomar – Modiga Tjejer, Modiga Killar och Adam*. Göteborg: FoU i Väst.
- Pell, C. (2012), *Delivering Public Services That Work. Vol. 2: The Vanguard Method in the Public Sector. Case studies*. Devon: Triarchy Press.
- Perlinski, M. (2010), *Skilda världar – specialisering eller integration i socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Umeå: Umeå universitet.
- Perry, J., Hondeghem, A., Wise, L. (2010), Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*.
- Persson, J. E. & Westrup, U. (2014), *Gränsöverskridande chefskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Pell, C. (2012), *Delivering Public Services That Work. Vol. 2: The Vanguard Method in the Public Sector. Case studies*.

- Polismyndigheten i Västra Götaland (2013), *Dödligt våld i nära relation – en första genomlysning*.
- Quist, J. (2009), Komplexitet i samverkan mellan olika offentliga aktörer, Adolfsson, P. & Solli, R. (red.), *Offentlig sektor och komplexitet*, Lund: Studentlitteratur.
- Rasmussen, I., m.fl. (2012), *Samfunnsøkonomiske kostnader av vold i nære relasjoner*. Oslo: Vista analyse.
- Regeringskansliet (2007), *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. Skr. 2007/08:39.
- Regeringskansliet (2011), *Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2011*.
- Regeringskansliet (2013), *Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd. En vinst för alla*.
- Regeringskansliet (2014), *Medel till Socialstyrelsen avseende insatser för romsk inkludering*. A2014/1285/DISK.
- Regeringskansliet (2014), *En strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck*.
- Ungdomsstyrelsen (2010), *Hon hen han. En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*.
- Reis, B., Kohane, I., Mandl, K. (2009), Longitudinal histories as predictors of future diagnoses of domestic abuse: a modelling study. *British Medical Journal* 2009:339b3677.
- Rejmer, A. & Åström, K. (2008), "Det blir nog bättre för barnen..." *Slutrapport i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnabus 2006–2007*. Lund: Lunds universitet.
- Reyes, M-P. (2011), *Goda exempel på förebyggande av hedersvåld*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.
- RFSU (2004), *Kartläggning av sex- och samlevnadsundervisningen på Sveriges lärarutbildningar*.
- Riksdagsförvaltningen (2009), *Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk*.
- Riksorganisationen Glöm aldrig Pela och Fadime (2014), *Tolv åtgärder för ett utökat och effektivt skydd mot utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck*.

- Rikspolisstyrelsen, m.fl. (2006), *Barnabus – försöksverksamhet med samverkan under ett tak vid misstanke om brott mot barn.*
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Brott i nära relationer. Handbok.*
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnabus.*
- Rikspolisstyrelsen (2009), *Polismyndigheternas handläggning av ärenden om våld mot barn.*
- Rikspolisstyrelsen (2010), *Riktlinjer för kontaktförbud. Polisens ansvar gällande kontaktförbud.*
- Rikspolisstyrelsens författningssamling (2011), *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.*
- Rikspolisstyrelsen (2012), *Inspektion av polismyndigheternas hantering av det lokala personsäkerhetsarbetet.*
- Rikspolisstyrelsen (2012), *Åtgärdskort brott i nära relationer.*
- Rikspolisstyrelsens författningssamling (2013), *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas lokala personsäkerhetsverksamhet.*
- Rikspolisstyrelsen (2013), *Förstudierapport Brott mot barn.*
- Rikspolisstyrelsen (2013), *Riktlinjer för kontaktförbud, Polisens ansvar gällande kontaktförbud.*
- Rikspolisstyrelsen (2013), *Svar på frågor från den Nationella samordnaren mot våld i nära relation. Dnr. A127.910/2013.*
- Rikspolisstyrelsen (2014), *Direktiv till granskning av dödligt våld i nära relationer.*
- Riksrevisionen (2010), *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna nåtts?*
- Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt. En utmaning för regeringen och rättsväsendet.*
- Rojas Lundgren, H. (2010), *Strategi för ett interkulturellt Botkyrka. Botkyrka kommun.*
- Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer (2012), *Verksamhetsberättelse 2011.*
- Rosén, M. (2010), *”Du har huvudrollen i ditt liv”- ett samverkansprojekt i arbetet med mänskliga rättigheter i Åtvidabergs kommun. Åtvidaberg: Åtvidabergs kommun.*

- Rosén, M-T. (2011), *Utvärdering av projektet "Du har huvudrollen i ditt eget liv"*. Åtvidaberg. Åtvidabergs kommun.
- Rosengren, J, Schönemann, K. (2010), "Söker du, så finner du." *Barnmorskors erfarenheter av att upptäcka våld, bemöta kvinnor och handlägga vården vid våld i nära relation*. VKV Rapport 2010:2.
- Rädda Barnen och Länsstyrelsen i Östergötland, *Det handlar om kärlek*.
- Rättsmedicinalverket (2007), *Uppföljning av rättsintygsreformen*.
- Saunders, D G. (1996), Feminist-cognitiv-behavioral and process-psychodynamic treatment for men who batter: interaction of abuser traits and treatment models. *Violence and victims*, 11.
- Scheffer Lindgren, M., Tengström, A. (2011), *Utvärdering av Socialtjänstens och Ideella kvinnojourers Insatser för Våldsutsatta kvinnor. Slutrapport till regeringen*. Solna: Karolinska institutet, Forum.
- Schlytter, A., Linell, H. (2008), *Hedersrelaterade traditioner i en svensk kontext—en studie av ombändertagna flickor*. Stockholm: FoU nordväst.
- Schlytter, A., m.fl. (2009), Oskuld och heder. En undersökning av pojkar och flickor som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad- omfattning och karaktär, *Hedersrelaterat våld och förtryck i Stockholms stad*. Stockholm: Stockholms stad.
- Schlytter, A., m.fl. (2011), *Heder och det civila samhällets metoder*. Allmänna arvsfonden.
- Segelström, F. (2013), *Stakeholder Engagement for Service Design: How service designers identify and communicate insights*. Linköping: Linköpings universitet.
- Severinsson, C. (2003), *Snabb lagföring av närståendebrott – en Kronobergsstudie*. Växjö: Polishögskolan.
- Sinadinović, K. & Wahlgren, U. (2007), *MUMIN-Projektet - Utvärdering av tidiga insatser mot ungdomars narkotikamissbruk*. Stockholm: Mobilisering mot narkotika.
- Skolverket (2011), *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.
- Sveriges kommuner och landsting (2012-11-23), *Remissvar på SOU 2012:35*.

- Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund (2013), *Årsberättelse 2012*.
- Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund Södertälje (2013), *Årsstatistik 2012*.
- Smedslund, G., Dalsbö, TK., Steiro, AK., Winswold A., Clench-Aas, J. (2011), Cognitive behavioural therapy for men who physically abuse their female partner. *Campbell Systematic Reviews* 2011:1.
- Socialdepartementet (2006), *Information, råd och stöd till barn med föräldrar som har en psykisk störning eller en allvarlig fysisk sjukdom m.m.* S2006/9394/HS.
- Socialdepartementet (2006), *Information, råd och stöd till barn med föräldrar som har en psykisk störning eller en allvarlig fysisk sjukdom m.m.* S2006/9394/HS.
- Socialdepartementet (2011), *Uppdrag att utveckla bedömningsinstrument och stödinsatser för personer utsatta för våld av närstående.* S2011/11337/FST.
- Socialdepartementet (2011), *En folkhälsopolitik med människan i centrum.* Skr. 2011/12:166.
- Socialdepartementet (2011) *Uppdrag att leda, samordna och stimulera till ett nationellt utvecklingsarbete av stöd till barn i familjer med missbruk m.m. samt utbetalning av medel.* S2011/6353/FST.
- Socialdepartementet (2012), *Uppdrag att utveckla metoder och vägledning för arbetet med personer som utöver våld mot närstående.* S2012/3248/FST.
- Socialdepartementet (2012), *Uppdrag att utveckla bedömningsinstrument och stödinsatser för personer utsatta för våld av närstående.* S2011/11337/FST.
- Socialdepartementet (2013), *Ett stärkt föräldrastöd – för barnets rätt till trygga uppväxtvillkor.* Skr. 2013/14:87.
- Socialdepartementet (2013), *Uppdrag angående information till barn som brottsoffer.* S2013/2348/FST.
- Socialdepartementet (2013), *Uppdrag att utforma och sprida information till barn och unga om socialtjänsten och dess verksamhet.* S2013/5139/FST.
- Socialstyrelsen (2004), *Utformning av ett nationellt riskbarncentrum.*



- Socialstyrelsen (2006), *Barn och unga i socialtjänsten, handbok*.
- Socialstyrelsen (2006), *Kostnader för våld mot kvinnor. En samhällsekonomisk analys*.
- Socialstyrelsen (2006), *Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga*.
- Socialstyrelsen (2006), *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation vid handläggning av ärenden och genomförande av insatser enligt SoL, LVU, LVM och LSS*.
- Socialstyrelsen (2007), *Frihet och ansvar. En undersökning om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma. Allmänna tendenser med fördjupad analys kring utsatthet för kränkande behandling, hot och/eller våld, särskilt hedersrelaterat våld från nära anhöriga*.
- Socialstyrelsen (2007), *Frihet och familj - En uppföljning av skyddade boenden för personer som hotas av hedersrelaterat våld*.
- Socialstyrelsen (2009), *Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld*.
- Socialstyrelsen (2010), *Behandling av män som utövar våld i nära relationer - en utvärdering*.
- Socialstyrelsen (2010), *Social rapport 2010*.
- Socialstyrelsen (2011), *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.
- Socialstyrelsen (2011), *Metoder i arbetet med våldsutövare - en förstudie*.
- Socialstyrelsen (2011), *Skylla sig själv? Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med missbruks- eller beroendeproblematik*.
- Socialstyrelsen (2011), *Sällan sedda. Utbildningsmaterial om våld mot kvinnor med funktionsnedsättning*.
- Socialstyrelsen (2011), *Våld. Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*.
- Socialstyrelsen (2012), *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga - en undersökning om omfattning och regionala skillnader*.
- Socialstyrelsen (2012), *Brottsoffer och deras närstående*.
- Socialstyrelsen (2012), *Kunskap om våld mot barn - behov av nationell samordning*.

- Socialstyrelsen (2012), *Öppna jämförelser av stöd till brottsoffer – våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld.*
- Socialstyrelsen (2013), *Att förstärka och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – en uppföljning av 2011 års utvecklingsmedel.*
- Socialstyrelsen (2013), *Att förstärka och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare – en uppföljning av 2012 års utvecklingsmedel.*
- Socialstyrelsen (2013), *Barn som anhöriga. Konsekvenser och behov när föräldrar har allvarliga svårigheter, eller avlider.*
- Socialstyrelsen (2013), *Barn som far illa eller riskerar att fara illa. En vägledning för hälso- och sjukvården samt tandvården gällande anmälningskyldighet och ansvar.*
- Socialstyrelsen (2013), *Brottsofferstatistik – förslag till statistikutveckling inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.*
- Socialstyrelsen (2013), *Fristad från våld – en vägledning av skyddat boende.*
- Socialstyrelsen (2013), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige.*
- Socialstyrelsen (2013), *Vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen.*
- Socialstyrelsen (2013), *Vänd dem inte ryggen. Utbildningsmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck.*
- Socialstyrelsen (2013), *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2013 – Resultat och metoder.*
- Socialstyrelsen (2014), *Blånader och silverhår. Utbildningsmaterial om våld mot äldre kvinnor.*
- Socialstyrelsen (2014), *Dödsfallsutredningar 2012–2013 – Socialstyrelsens utredningar av vuxna och barn som avlidit med anledning av brott.*
- Socialstyrelsen (2014), *Kartläggning av interventioner som rör äldre personer som utsatts för våld i en nära relation.*
- Socialstyrelsen (2014), *Kartläggning av risk- och skyddsfaktorer och interventioner vid hedersrelaterat våld mot kvinnor.*
- Socialstyrelsen (2014), *Våld i nära relationer.*
- Socialstyrelsen (2014), *Vägledning för barnhälsovården.*
- Socialstyrelsen (2014), *Anmäla oro för barn.*

- Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005), *Länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld. Delrapport 2003–2004.*
- Socialstyrelsen och länsstyrelserna (2005), *Nationellt konsultativt stöd för socialtjänst och andra verksamheter i arbetet mot hedersrelaterat våld.*
- Socialstyrelsen och Skolverket (2014), *Vägledning för elevhälsan.*
- Socialförvaltningen Stockholms stad (2014), *Socialtjänstinspektörernas årsrapport 2013. Dnr3.1-28/2014.*
- Sonkin, D. J., Dutton, D. (2003), Treating assaultive men from an attachment perspective. *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, vol. 7.
- Stalfelt, P. (2010), *Alla barns rätt. En bilderbok om Barnkonventionen.* Stockholm: Rabén och Sjögren.
- Statens folkhälsoinstitut (2008), *Handledning för samtal om alkohol inom barnhälsovården.* Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Statens folkhälsoinstitut, (2013), *Så arbetar kommuner, landsting och ideella organisationer med föräldrastöd.*
- Statskontoret (2009:16), *Bidrag till ideella organisationer på det sociala området.*
- Statskontoret (2012), *Den effektiva staten.*
- Statskontoret (2012), *Efteråt är allting för sent. Om utredningar av vissa dödsfall.* Statskontoret 2012:33.
- Statskontoret (2014), *Utvärdering av samordningen av arbetet mot prostitution och människohandel vid Länsstyrelsen i Stockholms län.*
- Stenson, K. (2004) *Men's Violence towards Women—A Challenge in Antenatal Care.* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Stiftelsen Tryggare Sverige (2011), *Kontaktförbud – ett slag i luften?*
- Stiftelsen Tryggare Sverige (2013), *Dödligt våld mot kvinnor.*
- Stigendal, L. (2010), *Effektiv styrning. En rapport om system och processbaserad styrning i offentlig sektor.*
- Stolt, E. (2010), *Mäns utsatthet för våld i nära relationer – mötet med hälso- och sjukvården.* Uppsala: Nationellt centrum för kvinnofrid.
- Sundell, K. & Colbiörnsen, M. (1999), *Samarbete kring barn i riskzonen.* Stockholm: Socialtjänstförvaltningen.

- Swan, Å., Blusi, M. (2013), *Hemtjänst – införandet av ett nytt arbetssätt med kunden i centrum. Ett arbetssätt baserat på kunskap, kundernas behov och syftet med verksamheten*. Härnösand: Kommunförbundet FoU Västernorrland.
- Svenska kyrkan (2013), *Handbok för barnkonsekvensanalyser i Svenska kyrkan*.
- Svensson, B. (2013), *Barn som riskerar att fara illa i sin hemmiljö. Utmaningar i ett förebyggande perspektiv*. diss. Karlstad: Karlstad universitet.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Använd SIP-ett verktyg vid samverkan, Barn och unga 0–18 år*.
- Taft A. m.fl. (2013), Screening women for intimate partner violence in healthcare settings (Review). *The Cochrane Library*, www.thecochranelibrary.com
- Teisman, G., van Buuren, A. & Gerrits, L. (2009), *Managing complex governance systems. Dynamics, Self-organization and Coevolution in Public Investments*. London: Routledge.
- Thapar Björkert, S. (2009), Conversations across Borders: Men and Honour Related Violence in U.K. and Sweden. *NORMA: Journal for Masculinity Studies*.
- Tjejers rätt i samhället (2012), *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat våld och förtryck bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*.
- Torgny, K. (2011), *Hur våldsutsatta är unga kvinnor med funktionsnedsättning? En genomgång av ett antal studier med fokus på kvinna, ung, funktionsnedsättning och våld*. Stockholm: Bräcke Diakoni.
- Torgny, K. (2014), *Reda ut- häftet om våld*. Stockholm: Bräcke diakoni.
- Tulin Brett, A., (2012), *En utvärdering av projektet 101 tillsammans: ett normkritiskt projekt med fokus på jämställdhet, mångfald och rättigheter*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Ungdomsstyrelsen (2009), *Gift mot sin vilja*.
- Ungdomsstyrelsen (2010), *Hon hen han. En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*.
- Utbildningsdepartementet, *Uppdrag att genomföra insatser för jämställdhet inom skolväsendet*. U2011/7067/S.

- Weinehall, K. (1997), *Att växa upp i våldets närhet: ungdomars berättelser om våld i hemmet*. Diss. Umeå: Umeå universitet
- Weinehall, K. (2011), *Mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Polisens hantering av en brottslig handling*. Umeå: Umeå universitet.
- Wendt, E. & Enander, V. (2013), *Övergiven eller stöttad? Våldsutsatta kvinnors erfarenheter av bemötande inom hälso- och sjukvården*. Västra Götalands kompetenscentrum om våld i nära relationer.
- Verket för förvaltningsutveckling (2007), *Styrning för ökad effektivitet*.
- World Health Organization (2002), *World report on violence and health*.
- World Health Organization (2013), *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and nonpartner sexual violence*.
- World Health Organization (2013), *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women. WHO clinical and policy guidelines*.
- Wiklund, S. (2006), *Den kommunala barnavården - om anmälningar, organisation och utfall*. Diss. Stockholm: Socialhögskolan.
- Wijma K., Samelius L., Wingren, G., Wijma, B. (2007), The association between ill-health and abuse: A cross-sectional population based study. *Scandinavian Journal of Psychology*.
- Wilén, E. (2010), *Fruimporten fortsätter*. ROKS rapport 2/2010.
- Wikan, U. (2009), *Om heder*. Göteborg: Daidalos.
- Wikström, E., och Ghazinour, M., (2013), Swedish experience of sheltered housing and conflicting theories in use with special regards to honour related violence, Williams, C., ed., *Social Work in Europe. Race and ethnic relations*. New York: Routledge.
- Västerås kommun (2012), *Rapport IDA-enheten läsår 2011–2012*.
- Åklagarmyndigheten (2005), *Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud*.
- Åklagarmyndigheten (2006), *Hedersrelaterat våld. Handbok*.  
Rikspolisstyrelsen (2009), *Hedersnormer och hedersrelaterat våld*.

- Åklagarmyndigheten (2010), *Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn.*
- Åklagarmyndigheten (2011), *Kontaktförbud – en handbok.*
- Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av ärenden rörande övergrepp mot barn. Handbok.*
- Åklagarmyndigheten (2012), *Handläggning av fridskränkingsbrotten. Handbok.*
- Åklagarmyndigheten (2012), *Metodutveckling av arbetet med vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn. Uppföljning av 2009 års tillsynsprojekt ”Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn”.*
- Åklagarmyndigheten (2013), *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna.*
- Åklagarmyndigheten Tillsynsavdelningen (2012), *Enhetlighet i rättstillämpningen – Rapport till riksåklagaren.*
- Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Göteborg (2013), *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna.*
- Ökning av mildare barnaga, *Ekot/Sveriges Radio*, 23 oktober 2007.
- Östberg, F. (2010), *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnvården.* diss. Stockholm: Stockholms universitet.

# Kommittédirektiv 2012:38

## En nationell samordnare mot våld i nära relationer

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2012

### Sammanfattning

En nationell samordnare ska åstadkomma en kraftsamling för att motverka våld i nära relationer. I samordnarens uppdrag ingår att

- samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer. Särskilt fokus ska läggas på rättsväsendet,
- aktivt verka för att förbättra samverkan mellan berörda aktörer och bidra till en ökad samsyn kring hur våld i nära relationer bäst ska förebyggas och bekämpas,
- särskilt överväga hur förebyggande insatser mot våld kan utvecklas och genomföras,
- i samråd med berörda aktörer bidra till att sprida och förbättra genomslaget av befintlig kunskap på området,
- överväga hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas och i detta sammanhang särskilt överväga hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet kan förstärkas,
- aktivt verka för att synliggöra olika aspekter och negativa konsekvenser av våld i nära relationer för såväl berörda aktörer som allmänheten och

- vid behov lämna förslag till hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras och samverkan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2014.

### Utgångspunkter för arbetet mot våld i nära relationer

Alla människor ska kunna leva i frihet från rädsla att utsättas för våld. Ytterst är det en fråga om allas rätt till fullt åtnjutande av mänskliga rättigheter, som staten har en positiv skyldighet att tillförsäkra i förhållandet emellan. Sveriges åtaganden inom ramen för EU:s, Europarådets och FN:s arbete är därför en viktig utgångspunkt för regeringens insatser.

Våld i nära relationer är ett komplext och mångfacetterat problem. Det handlar om övergrepp som kan vara av fysisk, psykisk eller sexuell natur. Kvinnor, män, flickor och pojkar, oavsett ålder, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, drabbas. Våldet kan utövas i andra nära relationer än parförhållanden, t.ex. av föräldrar, fosterföräldrar och syskon. Barn kan drabbas av våld i nära relationer, både genom att själva direkt utsättas och till följd av att bevittna våld. Våldet kan även vara hedersrelaterat.

Oavsett ålder, kön, könsidentitet eller könsuttryck, sexuell läggning och etnisk bakgrund ska alla ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet, liksom till likvärdigt skydd, stöd och hjälp utifrån sin utsatthet. Insatserna för att bekämpa våld i nära relationer måste göras utifrån ett rättsligt, socialt, ekonomiskt och hälsorelaterat perspektiv samt inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv. Där det är relevant ska även hbt-perspektivet beaktas. Insatserna måste utgå från de utsattas behov. Det är statens, kommunernas och landstingens ansvar att tillgodose de drabbades behov av skydd, stöd och vård. I de fall barn är offer för brott eller på annat sätt berörs av våldet måste särskild hänsyn tas till barnets behov, rättigheter och förutsättningar. De ideella organisationernas verksamheter är ett betydelsefullt komplement till kommunernas ansvar för stöd till de brottsutsatta. Ett nära samarbete mellan de berörda aktörerna är nödvändigt för att arbetet mot våld i nära relationer ska bli kraftfullt och effektivt.



## Omfattning och karaktär av våld i nära relationer

Våld i nära relationer är ett allvarligt samhällsproblem, som till stor del har sin grund i föreställningar om kön, makt och sexualitet. Våldet är ofta upprepat, vilket orsakar stort mänskligt lidande och medför genomgripande inskränkningar i de drabbades frihet.

Varje år utsätts tiotusentals personer i Sverige för våld i nära relationer. Främst handlar det om kvinnor som utsätts för våld, hot och trakasserier av en man som de har eller har haft ett partnerförhållande med. Brott av detta slag förekommer också i samkönade relationer. Likaså förekommer det att kvinnor utsätter män för denna typ av brott. Studier visar dock att mäns våld mot kvinnor oftare är upprepat, tenderar att vara grövre och resulterar i fler negativa konsekvenser för de drabbade kvinnorna och deras eventuella barn.

För de barn som tvingas växa upp i en miljö där våld förekommer innebär det en stor otrygghet. Många barn utsätts själva för eller tvingas bevittna våld. Antalet polisanmälda fall av misshandel mot barn har ökat markant under 2000-talet. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) beror detta till stor del på att personal inom förskola och skola i större utsträckning anmäler misstankar om våld till socialtjänsten. I en studie från Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2011) uppgav knappt fjorton procent av eleverna i åldern 15–17 år att de någon gång har blivit slagna av en förälder eller annan vuxen i hemmet. Knappt tre procent uppgav att det har skett många gånger. Studien visar även att risken för att bli slagen är allra störst i hem där det förekommer våld mellan de vuxna. Risken är också stor i samband med att föräldrarna är alkohol- eller drogpåverkade.

En rad studier visar på att alkohol och droger generellt spelar en tydlig roll i händelser av våld i nära relationer. I en studie från Brå (Våld mot kvinnor och män i nära relationer, Brå rapport 2009:12) uppskattas att gärningspersonen är berusad eller drogpåverkad i cirka hälften av alla sådana händelser.

En annan del av problematiken utgörs av hedersrelaterat våld och förtryck där förövarna inte sällan är föräldrar, syskon eller andra släktingar. En grupp som ofta inte uppmärksammas i detta sammanhang är unga personer som drabbas av hedersrelaterat våld på grund av intolerans kopplat till sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Könstillhörigheten hos förövaren och den våldsutsatta har generellt betydelse både för hur omgivningen uppfattar

våldet, för benägenheten hos den drabbade att anmäla till polisen och söka hjälp samt för det bemötande hon eller han får.

Under perioden 1990–2004 dödades i genomsnitt sjutton kvinnor per år av en man som de vid brottstillfället hade eller hade haft en nära relation till, dvs. make, sambo, fästman eller pojkvän. I de allra flesta sådana fall har kvinnan tidigare haft kontakt med hälso- och sjukvården, sociala eller rättsvårdande myndigheter på grund av sin utsatthet för våld.

Den närmare kunskapen om hur många som drabbas av våld i nära relationer är i dag begränsad. Under 2011 anmäldes drygt 12 000 brott där kvinnor misshandlats inomhus av en närstående gärningsperson och ungefär 2 500 fall av grov kvinnofridskränkning. Utöver detta anmäldes drygt 3 000 brott där män misshandlats inomhus av en närstående gärningsperson. Majoriteten av dem som misstänks och döms för våldsbrott är män. Eftersom merparten av de brott som sker mellan personer som har eller har haft en nära relation aldrig kommer till myndigheternas kännedom är dock anmälningsstatistiken inte användbar för att bedöma utbredningen av denna brottslighet. För sådana bedömningar krävs frågeundersökningar som även fångar upp händelser som inte är polisanmälda.

Enligt Nationella Trygghetsundersökningen (NTU), som är en omfattande frågeundersökning om utsatthet för brott och trygghet, drabbas årligen drygt en procent av kvinnorna och knappt en halv procent av männen av olika former av våld i nära relationer. Här avses misshandel, sexuellt våld, trakasserier eller hot från en nuvarande eller tidigare partner. Av såväl NTU som av andra undersökningar framgår att unga kvinnor, resurssvaga kvinnor och ensamstående föräldrar är särskilt drabbade av sådana brott. De är därför riskgrupper, som bör uppmärksammas särskilt. Eftersom NTU inte är specifikt anpassad för att fånga upp våld i nära relationer innebär skattningarna av förekomsten av sådan brottslighet med all sannolikhet en stor underskattning. Utifrån de kunskapskällor som finns går det således inte att närmare svara på hur utbrett våld i nära relationer är. Brå har därför fått i uppdrag att genomföra en fördjupad nationell kartläggning.

## Insatser för att bekämpa våld i nära relationer

Regering och riksdag har under lång tid prioriterat att förbättra skyddet för och stödet till personer som har utsatts för brott. En rad olika åtgärder har vidtagits för att öka stödet generellt till alla som har utsatts för brott, liksom särskilt för att förbättra situationen för kvinnor och barn som har utsatts för våld i nära relationer. Ett flertal insatser har även genomförts, i syfte att skydda och stödja barn som har bevittnat sådana händelser.

Regeringen genomförde under den förra mandatperioden den största satsningen på rättsväsendet i modern tid. Rättsväsendet har förstärkts från polis och åklagare till domstolar och kriminalvård. Som en del i satsningen på rättsväsendet genomfördes även en rad viktiga förändringar, i syfte att minska brottsligheten och öka människors trygghet i hela landet. Exempelvis genomfördes en av de största straffskärpningsreformerna någonsin då straffen för allvarliga våldsbrott skärptes generellt. Reformen presenterades i propositionen Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. (prop. 2009/10:147) och syftade bl.a. till kraftiga höjningar av straffen för sådana brott och för grovt vållande till annans död. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2010. Brå har nyligen fått i uppdrag att utvärdera om syftet med reformen har uppnåtts.

Som ett led i regeringens strävanden att förbättra situationen för de personer som på olika sätt riskerar att utsättas eller har utsatts för våld, hot eller trakasserier har även ändringar genomförts i lagen (1988:688) om besöksförbud, numera kontaktförbud. Ändringarna presenterades i propositionen Förbättrat skydd mot stalkning (prop. 2010/11:45) och syftade till att stärka kontaktförbudets brottsförebyggande funktion och förbättra det skydd som förbudet avser att ge. Detta bl.a. genom att efterlevnaden av ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kontrolleras genom elektronisk övervakning (fotboja). Samtidigt infördes ett nytt brott, olaga förföljelse, i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse.

Flera viktiga åtgärder har även genomförts på socialtjänstens område. Exempelvis har kommunernas ansvar för stöd och hjälp till våldsutsatta tydliggjorts i lagstiftningen (prop. 2006/07:38). I januari 2012 trädde även ändringar i kraft i lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall (prop. 2011/12:4). De nya bestämmelserna innebär att utredningssystemet för barn som har avlidit med anledning av brott utvidgas till att avse även kvinnor eller män

som har avlidit med anledning av brott av närstående. Utredningssystemet syftar till att försöka identifiera brister i samhället på ett övergripande plan. Särskilda medel avsätts dessutom årligen för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare. En del av dessa medel riktar sig direkt till ideella organisationer. Inom ramen för satsningen ska även en nationell och regional stödstruktur bidra till ett långsiktigt metodutvecklingsarbete på området.

### *Regeringens särskilda jämställdhetsatsning*

Under föregående och innevarande mandatperiod har regeringen avsatt betydande resurser till olika åtgärder för att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen, i vilka det ingår att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Tre handlingsplaner har tagits fram, som har angetts i tre skrivelser till riksdagen (skr. 2007/08:39, 2007/08:167 och 2009/10:229). I regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) inrymdes ett stort antal åtgärder, som spände över ett brett fält och engagerade en rad myndigheter och ideella organisationer. Åtgärderna i handlingsplanen följs upp med nya åtgärder under innevarande mandatperiod, i syfte att nya arbetsmetoder och förhållningssätt ska kunna integreras i myndigheternas ordinarie verksamhet.

Brå har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat arbetet med handlingsplanen (Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, Brå rapport 2010:18). Enligt Brå:s bedömning har regeringen med handlingsplanen på ett kraftfullt sätt satt fokus på mäns våld mot kvinnor samt hedersrelaterat våld och förtryck. Handlingsplanen har inom de flesta berörda professioner bidragit till en ökad medvetenhet och en förhöjd kunskapsnivå. Den har också lett till en bättre struktur för arbetet både inom och mellan myndigheter. Vidare anser Brå att handlingsplanen har bidragit till att flera nya verksamheter har startat och att befintliga har utvecklats. Handlingsplanen har slutligen också inneburit att kunskaper om bra arbetsmetoder förmedlats och prövats i många olika sammanhang. Dock pekar Brå på att barn som har bevittnat våld och våldsutsatta i samkönade relationer tenderat att vara relativt osynliga i handlingsplanen.

Den stora framtida utmaningen ligger enligt Brå i att säkerställa att kunskapen, arbetssätten och verksamheterna överlever och utvecklas. Brå pekar även på att det krävs en ökad preventiv helhetssyn för att på längre sikt kunna minska våldets uppkomst. För framtida satsningar är det även angeläget med en bättre struktur för samordning av arbetet.

Regeringen anser att det är nödvändigt att ytterligare öka effektiviteten och utveckla kvaliteten i arbetet. Under innevarande mandatperiod har nära en miljard kronor avsatts för jämställdhetsfrämjande åtgärder, pengar som till stor del används för att fortsätta förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Inom ramen för denna satsning avser regeringen bl.a. att fortsätta förstärka stödet till organisationer som arbetar med att motverka våld mot kvinnor respektive organisationer som utvecklar brottsofferverksamhet riktad till hbt-personer utsatta för våld i en nära relation samt till utvecklingen av skyddade boenden för unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

### **Behovet av en kraftsamling mot våld i nära relationer**

De kraftfulla satsningar regeringen har genomfört inom olika politikområden, främst på rättsväsendets och socialtjänstens områden, för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer har bl.a. medfört en höjd kunskapsnivå, utveckling av nya verksamheter och metodutveckling i myndigheters arbete. Sammantaget har möjligheterna att bekämpa våld i nära relationer i hög grad förbättrats under senare år. I syfte att bibehålla och konsolidera vunna framsteg behövs en fortsatt utveckling. Det är angeläget att bl.a. utveckla strukturer för samordning och samverkan mellan berörda aktörer, säkerställa att kunskapsnivån fortsätter att höjas och att befintlig kunskap får ökat genomslag samt att arbetsmetoder fortsätter att utvecklas.

En nationell samordnare bör därför ges i uppdrag att under de närmast kommande åren driva arbetet mot våld i nära relationer framåt på ett samlat, samordnat och effektivt sätt. Det omfattande arbete som bedrivs inom området ska på ett samlat sätt åskådliggöras och goda exempel spridas, samtidigt som problem och hinder för utveckling behöver identifieras. Sammantaget ska på detta sätt en kraftsamling mot våld i nära relationer åstadkommas.

## Uppdraget

*Ett mer samlat, samordnat och effektivt arbete mot våld i nära relationer*

Ett omfattande arbete bedrivs inom såväl rättsväsendet som socialtjänsten, t.ex. när det gäller metodutveckling av arbetet mot våld i nära relationer. Handböcker och andra typer av metodstöd har tagits fram och stora utbildningsinsatser för berörd personal har genomförts. Fortfarande finns det dock behov av insatser för att åstadkomma ett mer effektivt och samordnat arbete.

Det är viktigt att vara medveten om att ärenden om våld i nära relationer kan vara komplicerade att utreda och svåra att driva till åtal. I många fall saknas t.ex. stödbevisning i form av vittnen, dna eller läkarutlåtanden. Med sådana svårigheter i beaktande visar dock granskningar utförda av bl.a. Rikspolisstyrelsen att arbetet inom polisen kan göras mer effektivt och att kvaliteten kan förbättras inom flera områden. Genom ett effektivare resursutnyttjande, främst inom rättsväsendet, kan den fortsatta bekämpningen av våld i nära relationer bli mer målmedveten. Efter de senaste årens stora resurstillskott är nu innehållet och effektiviteten i rättsväsendets verksamheter i fokus. Regeringen förväntar sig att förstärkningen av rättsväsendet resulterar i väsentligt förbättrade verksamhetsresultat. Detta gäller även olika aspekter av arbetet mot våld i nära relationer.

Samordnaren ska samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer för att öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer. Särskilt fokus ska läggas på rättsväsendet.

### *Särskilt om samverkan*

Myndigheters samverkan på olika nivåer regleras i ett antal författningar. Därutöver har på regeringens initiativ ett flertal samverkansmodeller tagits fram under de senaste tio åren, t.ex. gemensamma riktlinjer mellan Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket och Socialstyrelsen för samverkan kring barn som har utsatts för brott (2009). Det finns i dagsläget också ett flertal olika strukturer för samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. På strategisk nivå finns även en samverkansgrupp för brottsofferarbete där myndigheter och ideella organisationer

utbyter erfarenheter. Sveriges Kommuner och Landsting samordnar kommunernas och landstingens arbete för kvinnofrid. Länsstyrelserna arbetar också med samverkan och samordning för att stödja länets aktörer i arbetet mot våld i nära relationer. Länsstyrelsen i Stockholm har nationellt samordningsansvar när det gäller länsstyrelsernas insatser för att bekämpa mäns våld mot kvinnor. Länsstyrelsen i Östergötland har nationellt samordningsansvar för länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck samt för myndigheter med uppdrag att förebygga att någon mot sin vilja förmås ingå äktenskap.

Genom ett flertal olika källor har regeringen fått indikationer på att det finns brister i samverkan på alla nivåer kring olika aspekter av våld i nära relationer. Likaså varierar synen på hur problemen bäst ska lösas. Samordnaren ska därför aktivt verka för att förbättra samverkan mellan berörda aktörer och bidra till en ökad samsyn kring hur våld i nära relationer bäst ska förebyggas och bekämpas. Det kan t.ex. handla om hur berörda myndigheter kan bli bättre på att upptäcka våld eller att ge ett samlat stöd till dem som har utsatts och som har pågående ärenden hos fler än en myndighet, t.ex. polis, socialtjänst samt hälso- och sjukvården.

#### *Stärkt förebyggande arbete*

För att långsiktigt kunna förebygga våld i nära relationer måste insatser riktas till personer som begår sådana brott eller som kan komma att göra det. Regeringen har, i syfte att förbättra insatser och behandling av vålds- och sexualbrottsförövare, vidtagit ett flertal åtgärder, bl.a. genom att utveckla Kriminalvårdens program och socialtjänstens insatser. Kriminalvården är en central aktör när det gäller att arbeta med förövare, men också socialtjänsten har en viktig roll när det gäller insatser riktade till våldsutövare. Regeringen bedömer att det finns behov av att vidareutveckla dessa verksamheter, liksom verksamheter som vänder sig till förövare som inte redan är kända av t.ex. socialtjänst och polis eller är föremål för kriminalvård.

Under barn- och ungdomsåren formas många av de värderingar och beteenden som en person bär med sig livet igenom. Barn och unga är därför en viktig målgrupp och primärpreventivt arbete inriktat mot normer och attityder bör vara ett centralt inslag i det förebyggande arbetet. Flera sådana insatser har genomförts och

pågår, bl.a. för att stärka arbetet med skolans värdegrund och jämställdhet.

Ett flertal studier, såväl nationella som internationella, visar att barn som växer upp i familjer där våld förekommer mellan föräldrarna löper stor risk att själva utsättas för våld och att dessa barn i betydligt högre utsträckning än barn i allmänhet har olika symtom på psykisk ohälsa. Unga hbt-personer löper högre risk att drabbas av våld från föräldrar och andra närstående jämfört med unga som är heterosexuella. Detsamma gäller ungdomar som lever med hedersrelaterade begränsningar. Psykisk ohälsa är tillsammans med beteendestörningar och missbruk i tidig ålder välkända riskfaktorer för att utveckla ett våldsamt beteende. Hälso- och sjukvården samt skolan har därför en viktig uppgift att upptäcka missförhållanden, så att rätt åtgärder kan sättas in tidigt för att förhindra en fortsatt negativ utveckling. Betydande resurser har under senare år avsatts till såväl psykiatrin och primärvården som skolan för att förbättra de brister som finns.

Betydelsen av alkohol och droger är en viktig aspekt att beakta i det förebyggande arbetet mot våld i nära relationer. Samordnaren bör därför bl.a. ta del av det arbete som bedrivs inom ramen för regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken.

Det krävs en ökad helhetssyn och förstärkt samarbete kring hur våldsbrott bättre ska kunna förebyggas. Samordnaren ska tillsammans med berörda aktörer bidra till en ökad helhetssyn kring det våldsförebyggande arbetet och särskilt överväga hur förebyggande insatser mot våld kan utvecklas och genomföras.

#### *Ökad kunskap och bättre genomslag för befintlig kunskap om våld i nära relationer*

För att långsiktigt kunna förebygga och bekämpa våld i nära relationer krävs ökad kunskap. Det kan bl.a. handla om olika förebyggande insatsers effektivitet eller utveckling av nya arbetsmetoder. Stora resurser har under senare år avsatts för forskning om och utveckling av olika aspekter av våld i nära relationer. Inom vissa områden, t.ex. när det gäller hbt- personers utsatthet och hedersrelaterat våld, behöver mer forskning bedrivas. I stort har dock kunskapsutvecklingen under senare år varit omfattande. Den kun-



skap som har tagits fram behöver aktivt spridas för att också kunna omsättas i praktiken.

Ett flertal myndigheter, bl.a. Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Brottsoffermyndigheten, tar fram kunskap till berörda aktörer och fördelar medel till metodutveckling inom området. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet har ett rikstäckande uppdrag att utveckla och sprida evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.

I samordnarens uppdrag ingår att samråda med berörda aktörer samt bidra till att befintlig kunskap på området sprids och får bättre genomslag i praktiska verksamheter.

### *Förbättrat skydd för och stöd till brottsoffren*

Våld i nära relationer är ofta systematiskt och kan pågå under lång tid. Den drabbade kan också vara starkt känslomässigt bunden eller stå i ett beroendeförhållande till förövaren, ha gemensamma barn och ha ett svagt socialt nätverk. Våldet leder i många fall till social isolering, svårigheter med bostadssituationen, sjukskrivning och arbetslöshet m.m. Personer som lever med skyddad identitet eller skyddad identitet med kvarstad kan vara i en särskilt utsatt situation. En person som har utsatts för våld i en nära relation behöver därför många gånger ett omfattande skydd och stöd från myndigheter eller hjälp av ideella organisationer för att komma ur sin situation och klara av att gå vidare i livet. Stödet kan behöva ges under lång tid.

Under de senaste åren har mycket hänt när det gäller socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld. Kommunerna tar i dag ett större ansvar. Det finns bättre kunskap och nationellt kompetensstöd för de som arbetar med våld i nära relationer. Det ser dock olika ut i kommunerna och den kunskap som finns behöver spridas och tillämpas. Samverkan både inom kommunen och med andra aktörer behöver utvecklas, t.ex. med hälso- och sjukvården.

Våld i nära relationer behöver bättre uppmärksammas inom t.ex. missbruks- och beroendevården liksom inom omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. Kunskap om utsatthet för våld bland personer som är särskilt sårbara och de speciella behov dessa personer kan ha är viktig för att de ska kunna ges det stöd och den hjälp de är i behov av. Det finns alltså även behov av

ökad kompetens när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck samt våld mot hbt-personer.

Som tidigare har nämnts är det vanligt att våld i nära relationer inte anmäls till polisen. Enligt en rapport från Brå (Våld mot kvinnor och män i nära relationer, Brå rapport 2009:12) är de vanligaste skälen till att avstå från att anmäla att de som har utsatts känner gärningspersonen, att de anser att polisen inget kan göra eller att de inte vågar anmäla. Polisens bemötande är betydelsefullt och för att fånga upp de drabbades behov är det viktigt att deras egna röster och önskemål i större utsträckning kommer fram och tillvaratas.

Betydelsen av ett väl fungerande skydd från gärningspersonen är stort. Det kan vara direkt avgörande för att en våldsutsatt person ska våga anmäla det som har hänt till polisen. Bristen på skydd kan även medföra svårigheter för en våldsutsatt person att ta till sig av rehabiliterande insatser. Polisen och socialtjänsten har i detta sammanhang en mycket viktig uppgift att se till att hot- och riskbedömningar utförs och att nödvändigt skydd och stöd finns att tillgå. Det bör särskilt uppmärksammas hur polis och åklagare arbetar med ny teknik för att lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ges en så effektiv tillämpning som möjligt. Det är också viktigt att på olika sätt uppmärksamma barn som växer upp i familjer där det förekommer våld och att identifiera dessa barns behov av skydd och stöd från samhället.

Samordnaren ska tillsammans med berörda aktörer överväga hur skyddet för och stödet till brottsoffren kan utvecklas.

Kvinnojourers och andra ideella organisationers verksamhet är ett betydelsefullt komplement till kommunernas ansvar för stöd till brottsutsatta. Samordnaren ska överväga hur kvinnojourers och andra berörda ideella organisationers verksamhet, med beaktande av kommunernas ansvar inom området, kan förstärkas.

#### *Aktivt utåtriktat arbete gentemot berörda aktörer och allmänheten*

Våld i nära relationer utövas ofta i det fördolda. En stor del av detta våld kommer därför aldrig till myndigheternas eller övriga samhällets kännedom. För att öka medvetandegraden om problemet och visa att samhället inte accepterar våld i nära relationer måste det synliggöras. En viktig del i samordnarens uppdrag är därför att aktivt verka för att synliggöra olika aspekter och negativa konsekvenser av våld i nära relationer för såväl myndigheter, kommuner,

landsting och organisationer som allmänheten. Samordnaren ska arbeta utåtriktat mot berörda aktörer och delta i debatter och offentliga diskussioner.

### Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivning

Uppdraget ska genomföras i nära samverkan och dialog med berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer. Samordnaren ska dock inte ta över det ansvar som andra myndigheter, kommuner eller landsting har. Under genomförandet av uppdraget ska samordnaren inhämta synpunkter från berörda aktörer i den utsträckning som samordnaren finner lämpligt. Där det bedöms lämpligt och relevant bör även synpunkter från våldsdrabbade inhämtas. För att uppdraget ska kunna genomföras är det viktigt att berörda aktörer redovisar de uppgifter samordnaren behöver.

Samordnaren bör inhämta kunskaper och goda exempel från andra länder och sprida dessa nationellt. Vidare ska samordnaren samråda med Brå i dess uppdrag att genomföra en fördjupad nationell kartläggning av brott i nära relationer.

Som en del i uppdraget kan samordnaren ta initiativ till mindre översyner, som bedöms nödvändiga för att klarlägga brister och utvecklingsområden i berörda verksamheter. Vid behov ska samordnaren lämna förslag till hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras och samverkan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå. Där sådana förslag lämnas ska samordnaren beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om något av förslagen påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som har föranlett förslaget redovisas. För det fall samordnaren föreslår ny eller ändrad lagstiftning ska fullständiga författningsförslag lämnas. Samordnaren är fri att ta upp frågor som ligger nära de som anges i direktiven.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informera om arbetet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 juni 2014. Slutredovisningen ska i första hand sammanfatta erfarenheterna och beskriva resultatet av det arbete samordnaren har bedrivit samt de initiativ som har tagits. Därutöver bör slutredovisningen vid behov innehålla förslag till ytterligare åtgärder.

(Justitiedepartementet)

## Andra sekreterare m.fl. som bidragit i utredningsarbetet

Informationsdirektören Staffan Kellerborg anställdes som kommunikationsansvarig den 16 juli 2012 och entledigades den 31 augusti 2013. Docenten Peter Lindström anställdes som sekreterare på halvtid den 1 augusti 2012 och entledigades den 31 december 2012. Hovrättsassessorn Ylva Meyer anställdes som sekreterare den 20 augusti 2012 och entledigades den 28 februari 2013. Enhetschefen Lina Blombergsson anställdes som sekreterare den 1 september 2012 på deltid och på heltid från och med den 1 oktober 2012. Hon entledigades den 18 augusti 2013. Hovrättsrådet Daniel Thorsell bidrog till utredningen med att granska och analysera de rättsliga förslagen under perioden 22 november 2013 till den 31 maj 2014.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Kronologisk förteckning

---

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga.  
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-  
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den  
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldpolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning  
– en översyn av ersättningsystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder  
för att främja vidareutnyttjande av  
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2014. Forskningsdebatt, alternativ och  
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-  
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst  
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-  
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-  
materiel  
En ny planerings-, besluts- och  
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar  
inom den arbetsmarknadspolitiska  
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-  
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.  
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett  
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-  
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.  
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på  
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden  
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för  
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets  
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-  
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska  
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår  
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och  
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder  
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade  
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerätt och om museernas  
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk  
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för  
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad  
effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmisbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar  
inom den arbetsmarknadspolitiska  
verksamheten. [16]

Lönsamt arbete  
– familjeansvarets fördelning och  
konsekvenser. [28]

Jämställt arbete? Organisoriska ramar  
och villkor i arbetslivet. [30]

Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår  
larm om allvarliga missförhållanden.  
[31]

Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder  
och möjligheter i arbetslivet. [34]

Nya regler om aktiva åtgärder mot  
diskriminering. [41]

Registerutdrag i arbetslivet. [48]

### Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. [37]

Neutral bolagsskatt – för ökad  
effektivitet och stabilitet. [40]

Marknadsmisbruk II. [46]

### Försvarsdepartementet

Investeringsplanering för försvarsmateriel  
En ny planerings-, besluts- och  
uppföljningsprocess. [15]

Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]

Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela  
samhället. + Bilagor. [27]

### Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet.  
[4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]

Genomförande av EU:s nya redovisnings-  
direktiv. [22]

Internationella rättsförhållanden rörande  
arv. [25]

Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående  
kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och  
besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Frågor om följerätt och om museernas  
kopiering. [36]

Synnerligen grova narkotikabrott. [43]

F-skuldsanering – en möjlighet till nystart  
för seriösa företagare. [44]

Förbättrad tvistlösning på konsument-  
området – ny EU-lagstiftning och en  
översyn av det svenska systemet. [47].

Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.  
Förslag för ett effektivare arbete.  
+ Bilaga. [49].

### Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk  
och trädgårdsnäring. [38]

### Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2014. Forskningsdebatt, alternativ och  
beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade  
vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över  
SKB:s Fud-program 2013. [42]

### Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst  
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

### **Socialdepartementet**

Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning  
– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid.  
Del 1, 2 och 3. [23]

### **Utbildningsdepartementet**

Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning. [45]