

Juridiska institutionen
Juristprogrammet
Tillämpade studier, 30 hp
Höstterminen 2010



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

Anmälningsskyldighetens kongruens med Barnkonventionen

Författare: Maria Rydgren

Handledare: Lotta Vahlne Westerhäll

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	3
1. INTRODUKTION	4
1.1 Inledning	4
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Avgränsning	5
1.4 Disposition	5
1.5 Material och metodval	6
2. BARNS RÄTTIGHETER	7
2.1 Barnkonventionen och nationell rätt	7
2.1.1 Inledning	7
2.1.2 Barnkonventionen	7
2.1.3 Principen om barnets bästa	8
2.1.3.1 Barnets bästa i SoL	11
2.1.3.2 Tolkning av barnets bästa	11
2.1.3.3 Barnkonsekvensanalyser	12
2.1.4 Barns rätt till skydd mot alla former av våld	13
2.1.5 Nationell strategi	15
2.2 Det privaträttsliga ansvaret för barn	16
2.3 Det offentligas ansvar för barn	17
3. ANMÄLNINGSSKYLDIGHETENS UTVECKLING	22
3.1 Historik och utveckling	22
3.2 1980 års socialtjänstlag	23
3.3 Ny socialtjänstlag	24

4. DEN RÄTTSLIGA REGLERINGEN AV ANMÄLNINGSSKYLDIGHETEN I SVENSK RÄTT	26
4.1 Uppmaning till allmänheten att anmäla	26
4.2 Gruppen anmälningsskyldiga	27
4.2.1 Inledning	27
4.2.2 Anmälningsskyldiga myndigheter enligt 14 kap. 1 § andra stycket	27
4.2.3 Enskild verksamhet	28
4.2.4 Undantag och specialreglering	28
4.3 Anmälningsskyldighetens inträde	30
4.3.1 Inledning	30
4.3.2 En anmälan skall göras genast	30
4.3.3 Var och en som får kännedom skall anmäla	31
4.3.4 En absolut skyldighet	33
4.3.5 Konsultation och samråd	34
4.4 Uppgiftsskyldighet	34
4.5 Situationer när barn far illa	35
4.5.1 Fysiskt våld	35
4.5.2 Psykiskt våld	36
4.5.3 Sexuella övergrepp	36
4.5.4 Kränkningar	36
4.6 Formföreskrifter för en anmälan	37
4.7 Sanktioner mot att inte anmäla	37
5. ANMÄLNINGSSKYLDIGHETEN I PRAKTIKEN	39
5.1 Anmälningsskyldighetens frekvens	40
5.2 Orsaker till låg anmälningsskyldighetens frekvens	40
5.3 Förhållandet mellan anmälningar och utredningar	45
5.4 Ökning av anmälningsskyldighetens frekvens	47
5.5 Föreslagna förändringar av anmälningsskyldighetens frekvens	47

6. ANMÄLNINGSSKYLDIGHETENS ÖVERENSSTÄMMELSE MED BARNKONVENTIONEN	49
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	55

Sammanfattning

Som ett av de första länderna i världen ratificerade Sverige i juni 1990 FN:s konvention om barnets rättigheter. I artikel 3 BK framkommer principen om barnets bästa vilken är en av konventionens grundpelare. När åtgärder rör barn ”skall barnets bästa komma i främsta rummet”. I artikel 19 BK krävs vidare att barn skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld när de är i föräldrarnas eller någon annans vård. Skulle en situation uppstå då ett barn inte kan garanteras detta skydd får principen om familjens privatliv ge vika åt statens intervention i syfte att tillförsäkra barnet den bästa miljön för en harmonisk utveckling.

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunerna ett allmänt ansvar för att barn och ungdom skall kunna växa upp under goda och trygga förhållanden samt ett särskilt ansvar att ingripa om föräldrarna inte kan tillgodose den unges grundläggande behov av omvårdnad, skydd eller stöd. För att kommunerna skall kunna fullgöra sitt ansvar återfinns i 14 kap. 1 § SoL anmälningsskyldigheten som innebär att så fort misstanke uppkommer om att ett barn riskerar att fara illa skall en anmälan göras. Därefter ankommer det på socialtjänsten att göra en utredning gällande barnets situation och vilka eventuella åtgärder som kan komma ifråga.

Anmälningsskyldigheten har en lång tradition i svensk lagstiftning och återfanns redan i 1924 års barnavårdslag. Under åren har bestämmelsen successivt skärpts och kommit att omfatta fler yrkeskategorier. Anmälningsskyldigheten är vidare absolut och ovillkorlig och får aldrig bli föremål för övervägande av den anmälningsskyldige själv. En anmälan skall vidare göras genast vilket innebär att den som är anmälningsskyldig inte skall dröja med att informera socialtjänsten om man misstänker eller vet att ett barn far illa. Huruvida kriterierna för att göra en anmälan är uppfyllda är en mycket svår uppgift att bedöma. Att socialtjänsten får kännedom om de barn som far illa eller riskerar att fara illa är emellertid av högsta betydelse så att de kan bistå med insatser i ett så tidigt skede som möjligt.

Trots en viss ökning på senare år av anmälningsfrekvensen får den anses vara relativt låg. Skäl till detta uppges vara brist på information och kunskap, obehag att anmäla, brist på återkoppling, bristande tilltro och samarbete, svårighet att avgöra när anmälningsskyldigheten inträder samt att fokus ofta är inställt på att anmäla istället för på socialnämndens hjälpande verksamhet.

I analysen kommer jag fram till att Sverige rent formellt har lyckats väl med kongruensen mellan anmälningsskyldigheten och BK:s krav då konventionens bestämmelser om barnets bästa och barns rätt till skydd har transformerats till svensk rätt. Emellertid finns det fortfarande en hel del att önska gällande den faktiska tillämpningen av BK för att fullständig kongruens mellan anmälningsskyldigheten och BK:s krav skall kunna uppstå.

Förkortningar

BK	FN:s konvention om barnets rättigheter
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalk (1962:700)
BRIS	Barnens Rätt i Samhället
FB	Föräldrabalken
JO	Justitieombudsmannen
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
LYHS	Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
OSL	Offentlighets- och sekretesslag, (2009:400)
Prop.	Proposition
RiR	Riksrevisionen
SoL	Socialtjänstlag, (2001:453)
SOU	Statens Offentliga Utredning
UtlL	Utlänningslagen

1. Introduktion

1.1 Inledning

Små barn saknar förmåga att ta sig fram till hjälpinstitutioner när deras föräldrar av olika skäl inte klarar av sitt föräldraansvar. Då den sociala barnvården är utformad på så vis att anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL är dessas barns enda möjlighet att få hjälp, är den en otroligt viktig trygghet för barn. Anmälningsskyldigheten syftar således till att ge skydd till de allra svagaste och det är därmed av otrolig vikt att den är ett tillförlitligt instrument för att identifiera barn som lever i utsatta positioner som riskerar att fara illa.¹

När åtgärder rör barn skall principen om barnets bästa alltid vara vägledande. Principen återfinns i artikel 3 BK. I artikel 19 BK krävs vidare att barn skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld när de är i föräldrarnas eller någon annans vård. Över 20 år har nu passerat sedan Förenta Nationerna 1989 antog konventionen om barnets rättigheter, som i sin tur ratificerades av Sveriges riksdag 1990. Frågan är emellertid huruvida konventionen haft någon betydelse för barn i den sociala barnvården som riskerar att fara illa. Tas barnets bästa verkligen tillvara genom anmälningsskyldigheten samt kan den anses vara en tillräcklig skyddsåtgärd från Sveriges sida?

1.2 Syfte och frågeställningar

Huvudsyftet med denna uppsats är att utreda huruvida gällande rätt rörande anmälningsskyldigheten motsvarar kraven vilka uppställs i BK. I BK framkommer att barnets bästa alltid skall sättas i främsta rummet och tillvaratas samt att Sverige måste ha tillräckliga och effektiva skyddsåtgärder så att barn skyddas. Syftet med uppsatsen är vidare att närmare undersöka gällande rätt rörande anmälningsskyldigheten, vilken återfinns i 14 kap. 1 § SoL. Jag kommer även att ge en kort historisk överblick gällande bestämmelsens tillkomst och successiva ändringar.

För att uppnå mitt syfte ämnar föreliggande studie att besvara följande frågeställningar:

- *Vad innebär anmälningsskyldigheten?*
- *Hur tillämpas anmälningsskyldigheten i praktiken?*

¹ Coccozza, *Anmälningsplikten som instrument för att identifiera barn som behöver samhällets skydd*, s. 19

- *Vilka krav uppställer BK i förhållande till anmälningsskyldigheten?*
- *Hur lever Sverige upp till BK:s krav vad gäller anmälningsskyldigheten?*

1.3 Avgränsning

Mitt valda ämne för uppsatsen berör många angränsande områden men alla dessa har inte varit möjliga att redogöra för. Jag har därför inom ramen för denna uppsats varit tvungen att avgränsa mig. Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 2 § SoL gällande missförhållanden i omsorgerna om äldre människor och människor med funktionshinder kommer därför inte att undersökas närmare. Jag kommer heller inte att redogöra för Europakonventionens bestämmelser utan fokuserar istället vad gäller internationell rätt på relevanta bestämmelser i BK. Vidare har jag valt att utesluta det straffrättsliga perspektivet gällande brott mot barn.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds med en introduktion som består av inledning, uppsatsens syfte och frågeställningar, avgränsning samt redogörelse för material och metodval. Första delen av uppsatsen kommer att beröra barns rättigheter enligt BK samt nationell rätt. I detta avsnitt redogörs för det privaträttsliga ansvaret; vårdnadshavarutövandet samt det offentlighetsrättsliga ansvaret; socialtjänstens yttersta ansvar. Därefter följer ett avsnitt som ämnar att redogöra för bakgrunden till anmälningsskyldigheten. I detta avsnitt kommer jag ge en bild av utvecklingen av anmälningsskyldigheten samt barnrätten i stort. Detta avsnitt ämnar att underlätta förståelsen för varför den nuvarande lagstiftningen ser ut som den gör. Följande avsnitt ämnar att redogöra för gällande rätt kring anmälningsskyldigheten. Detta avsnitt kommer att redogöra för vilka grupper som omfattas av anmälningsskyldigheten samt när anmälningsskyldigheten inträder. I denna del av uppsatsen görs även en genomgående redogörelse för situationer när ett barn far illa eller riskerar att fara illa. I nästa avsnitt kommer anmälningsskyldigheten i praktiken att tas upp. I detta avsnitt kommer jag att redogöra för vad som kan utgöra troliga orsaker till den relativt låga anmälningsfrekvensen i Sverige. Sista delen av uppsatsen består av analysen där jag tar upp huruvida bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL om anmälningsskyldighet motsvarar kraven som framkommer i BK. Vidare diskuteras åtgärder för att förbättra kongruensen mellan anmälningsskyldigheten och BK:s krav.

1.5 Material och metodval

För att utreda anmälningsskyldigheten och BK:s bestämmelser har jag främst använt mig av en klassisk rättsdogmatisk metod vilken innebär att jag har gjort en systematisk framställning av gällande rätt med hjälp av lagtolkning.²

Inom ramen för min uppsats har jag haft stor nytta av traditionellt juridiskt material som direktiv, utredningar och propositioner. Vidare har jag använt mig utav doktrin samt myndighetsrapporter från Socialstyrelsen. Jag har även analyserat ett antal ämbetsberättelser från Justitieombudsmannen (JO) som återfinns på det aktuella området. JO:s uttalanden är inte rättspraxis men dennes ämbetsberättelser är ändå vägledande för rättsskipningen och förvaltningen varför dessa är av intresse.

² Peczenik, *Juridikens teori och metod*, s. 9

2. Barns rättigheter

2.1 Barnkonventionen och nationell rätt

2.1.1 Inledning

I artikel 1 BK framkommer att ett barn är varje människa som är under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag vilken reglerar myndighetsåldern i det land som barnet bor i.³ Bestämmelsen överensstämmer med svensk nationell rätt då det i 1 kap. 2 § SoL stadgas att med barn avses varje människa under 18 år.

Att barn i utsatta positioner skulle utgöra en homogen grupp är en felaktig uppfattning. Utsatta barn består istället av olika grupper av barn: barn som utsatts för psykiskt eller fysiskt våld och sexuella övergrepp, barn till missbrukare, barn till psykiskt sjuka, barn till utvecklingsstörda, barn till misshandlade kvinnor, barn som försummas, barn i ekonomiskt utsatta familjer. En sammansatt problembild är inte ovanligt och ett utsatt barn återfinns ofta i mer än en grupp.⁴

En central fråga inom barnrätten är hur ansvaret för barn skall fördelas mellan föräldrar och samhälle. Barn i utsatta positioner befinner sig i skärningspunkten mellan det privata och det offentliga men detta innebär inte att barnrätten per automatik befinner sig där. När rättsordningen involveras i någon aspekt av ett barns liv övergår barnrätten från att vara en fråga för den privata familjen till att bli en fråga för det offentliga.⁵ Ansvaret för barn i utsatta positioner fördelas således mellan det privaträttsliga i form av vårdnadshavarna och det offentlighetsrättsliga i form av samhället och socialtjänsten.

2.1.2 Barnkonventionen

BK omfattar en lång rad rättigheter för barn och utgångspunkten är att barns autonomi är begränsad och att barn därmed har rätt att åtnjuta ett särskilt skydd. Konventionen är omfattande och innehåller hela 54 artiklar indelade i tre avdelningar. Del I består av artiklarna 1-41 i vilka barnets rättigheter enligt konventionen räknas upp. Del II och III omfattar

³ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 23

⁴ Prop. 2002/2003:53 s. 35

⁵ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 19

bestämmelser gällande implementering och administrativa bestämmelser.⁶ Konventionen innehåller olika slags rättigheter, medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella. BK sätter barnet i fokus och alla rättigheter är lika viktiga. Alla FN:s länder utan Somalia och USA har antagit BK och konventionen är således i princip ett universellt dokument.⁷

BK antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och efter beslut i riksdagen i juni år 1990 ratificerade Sverige konventionen. Den 2 september 1990 kom BK att gälla i förhållande till Sverige. BK är emellertid inte svensk lag då konventionen inte är inkorporerad i svensk lagstiftning. Sverige har istället valt metoden att transformera bestämmelserna i konventionen, vilket innebär att de delar av BK som behöver införlivas med svensk rätt transformeras till svensk författningstext.⁸ Trots att konventionen inte har status av lag i rättslig mening i Sverige har den ett betydande värde för svensk rätt på andra sätt. Konventionen inverkar indirekt, då nationell rätt skall ändras om den inte överensstämmer med konventionens bestämmelser. Vidare påverkar konventionen gällande rätt som tolkningsfaktor vid oklara bestämmelser eftersom svensk rätt i princip antas stämma överens med konventionen. Vidare finns det en allmän tendens att tillskriva rättskällor som är ett uttryck för generella principer om mänskliga rättigheter en ökad betydelse. BK får därmed anses utgöra ett betydelsefullt hjälpmedel vid förståelsen av den svenska rätten.⁹

I enlighet med konventionens bestämmelser har alla barn rätt till en god omvårdnad och att få utvecklas i sin egen takt utifrån sina egna förutsättningar. Barnrättsperspektivet skall således finnas med i alla sammanhang där frågor som rör barn och ungas villkor behandlas. Vad som är bäst för barnet skall ges särskild hänsyn. Ett barn har vidare rätt att komma till tals och vara delaktig i beslut som rör honom eller henne.¹⁰

2.1.3 Principen om barnets bästa

I artikel 3 BK framkommer principen om barnets bästa och artikeln lyder som följer:

"1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall

⁶ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 41

⁷ RiR 2004:30, s. 13

⁸ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 12

⁹ Mattsson, *Barnet och rättsprocessen– Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*, s. 26 f

¹⁰ Dir. 2007:168, s. 2

barnets bästa komma i främsta rummet.

2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

3. Konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal, och lämplighet samt behörig tillsyn.”

Principen om barnets bästa vilken framkommer i artikel 3 BK är en av konventionens grundpelare. När åtgärder rör barn ”skall barnets bästa komma i främsta rummet”. Principen om barnets bästa kan härledas ur två grundläggande föreställningar som båda har satt sina spår i konventionen. Den ena föreställningen baseras på att barn har fullt och lika människovärde och alltså inte är mindre värda än vuxna, och den andra föreställningen baseras på att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd. Det alldeles särskilda med BK är att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. BK omfattar således inte bara familjerättsliga frågor utan alla samhällsområden. Genom införandet av BK sätts barnet i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. Barnet görs för första gång till ett subjekt med rättigheter.¹¹

Artikel 3.1 BK har av FN:s barnrättskommitté lyfts fram som en av konventionens grundläggande bestämmelser. Principen om att barnets bästa skall komma i främsta rummet omfattar mycket och sträcker sig bortom statliga åtgärder. Principen täcker således även privata organisationer och omfattar alla åtgärder som berör barnen som grupp. När överväganden sker gällande barnets bästa måste de göras utifrån vad som är bäst både på kort och lång sikt. Tolkningen av barnets bästa måste även stämma överens med andan som genomsyrar hela BK, och särskilt med betoning på barnet som enskild individ med egna åsikter och känslor, och som innehavare av såväl medborgerliga och politiska rättigheter som rätt till särskilt skydd. Att barnets bästa skall komma i främsta rummet påvisar, att barnets bästa inte alltid är den enda härskande faktorn som skall beaktas. Andra intressen kan även

¹¹ SOU 1997:116 6.1

finnas, som medför att det uppstår konkurrens, exempelvis mellan barn och vuxna. Barnets bästa skall emellertid alltid aktivt övervägas.¹² Följaktligen innebär formuleringen att barnets bästa alltid skall beaktas inte att barnets bästa alltid skall vara utslagsgivande. Emellertid skall barnets bästa alltid väga tungt när beslut som rör barn fattas. Skulle andra intressen väga tyngre krävs det att de beslutande myndigheterna kan visa att de relevanta intressena i det enskilda fallet har vägts samman. Myndigheter som beslutar i frågor som rör barn bör därmed alltid ha försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och redovisats i beslutsprocessen. Detta kan sammanfattas på så vis att besluten alltid måste innefatta ett barnrättsperspektiv.¹³

Enligt artikel 3.2 BK måste konventionsstaterna säkerställa att alla barn inom deras jurisdiktion får det skydd och den omvårdnad de behöver. Konventionsstaterna måste vidare ta hänsyn till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra som har lagligt ansvar för barnet. Skulle en enskild familj inte kunna säkerställa den omvårdnad och det skydd ett barn behöver är det samhället som måste se till att det finns ett skyddsnät, vilket kan garantera barnets välfärd under alla tänkbara omständigheter. Samhället har således en aktiv skyldighet att säkerställa barns välbefinnande, oaktat de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra som har lagligt ansvar för barnet.¹⁴ För att staten skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 3.2 BK måste staten se till att den kontinuerligt får tillräcklig kunskap om de förhållanden som barn lever under. Med andra ord måste det finnas informationsrutiner som fungerar så att berörda myndigheter får kännedom om att ett barns säkerhet är hotad så att myndigheterna snabbt kan vidta åtgärder för att skydda barnet.¹⁵

Vidare måste det enligt artikel 3.3 BK finnas fastställda normer för institutioner, tjänster och inrättningar för barn, och samhället måste genom tillräcklig övervakning säkerställa att normerna efterlevs. Bestämmelsen gäller inte endast vård- och behandlingsinstitutioner i offentlig regi utan alla institutioner, inrättningar och tjänster som ansvarar för vård eller skydd av barn.¹⁶

¹² Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 48 ff

¹³ SOU 2000:77 s. 66

¹⁴ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 49 f

¹⁵ SOU 1997:116 6.2.5

¹⁶ SOU 1997:116 6.2.5

Principen om barnets bästa är en av BK principer som förekommer flitigast i svensk lagstiftning. Inte sällan är principen om barnets bästa intagen i en så kallad portalparagraf inledningsvis i lagstiftning som rör barn. Principen återfinns exempelvis i Föräldrabalken (1949:381) där det stadgas att barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Det är således barnets bästa och inte föräldrarnas önskemål och behov som skall komma i främsta rummet.¹⁷ Principen om barnets bästa återfinns även i SoL där det stadgas att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Detta gäller för åtgärder som rör barn inom socialtjänstens område. Vid en intressekonflikt skall således barnets intresse ha företräde.¹⁸ Erinringar om principen om barnets bästa har vidare införts i Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och Utlänningslagen (2005:716).¹⁹

2.1.3.1 Barnets bästa i SoL

Den 1 januari 1998 fick socialtjänsten ett antal bestämmelser i vilka barnperspektivet införlivades. I portalparagrafen, 1 § SoL, infördes en bestämmelse som stadgade att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver vilken svarade mot kraven i artikel 3 BK. Idag återfinns detta stadgande i 1 kap. 2 § SoL. För att avgöra vad som är barnets bästa hänvisas i förarbetena till begreppets dynamiska karaktär. Vad som är barnets bästa är således inte en gång för alla givet utan begreppet är relativt och betyder olika saker för olika människor beroende på hur barnets behov uppfattas. Det är även viktigt att observera att begreppets innebörd förändras över tid i takt med att ny kunskap växer fram och värderingar i samhället förändras.²⁰ Sammantaget måste varje beslut som rör ett barn grunda sig på en bedömning om vad som är bäst för just det enskilda barnet. I en beslutssituation skall således olika förslag till lösningar analyseras och vägas mot varandra.²¹

2.1.3.2 Tolkning av barnets bästa

Den faktiska innebörden av barnets bästa framkommer varken i Sol eller FB. Anledningen till detta är att det ligger i sakens natur att inte en gång för alla precisera innebörden av ett sådant

¹⁷ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 51 ff

¹⁸ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 53

¹⁹ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 30

²⁰ Mattsson, *Barnet och rättsprocessen – Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*, s. 34 f

²¹ SOU 1997:116 6.3.3

begrepp. Regeringen framhöll i förarbetena till 6 kap. 2 a § FB att barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena.²²

I de olika författningarna framkommer vidare skilda tolkningar av barnets bästa vilket förklaras på grund av att förståelsen för barnets bästa skiljer sig åt beroende på vilket rättsområde som är aktuellt. Barnkommittén i Sverige har föreslagit att principen om barnets bästa skall tolkas med utgångspunkt i dels ett objektiva perspektiv, dels i ett subjektivt perspektiv. Det objektiva perspektivet baseras på det man vet om barn genom forskning och erfarenhet medan det subjektiva perspektivet innebär att man lyssnar på barnet och inkluderar barnets egna synpunkter i beslutsfattandet. Det subjektiva perspektivet förutsätter emellertid att barnet vistas i en trygg miljö där det inte påverkas alltför mycket av någon enskild vuxen. Något som har framhållits som ett problem med det objektiva perspektivet är vilka professionella grupper som skall tillgodose behovet av vetenskap, samt vilken kunskap beslutsfattarna skall inneha för att kunna bedöma resultat från forskning som inte ger en entydig bild. Det finns även problem med det subjektiva perspektivet. Frågan är var det innebär att ett barn inte alltför mycket påverkas av någon enskild vuxen samt hur barn förväntas bilda sig sina egna uppfattningar?²³ Det har även uttalats att det är nära nog omöjligt att en gång för alla fastslå vad som är bäst för barnet. Vidare framgår det att det till sist blir socialnämndens och domstolens uppfattning, bedömningar och antaganden som blir avgörande för vad som är förenligt med principen om barnets bästa.²⁴

2.1.3.3 Barnkonsekvensanalyser

År 2001 tog Barnombudsmannen fram en modell för barnkonsekvensanalyser vilken skall vara till stöd för kommuner, landsting och statliga myndigheter i arbetet med att föra in barnets bästa i besluten. Modellen har sedan dess utvecklats till att numera omfatta ett arbetssätt för att systematiskt synliggöra barn och ungdomars bästa. Arbetet med barnkonsekvensanalyser kan användas för att göra bedömningar av ett enskilt barns bästa, en grupp barns bästa eller barns bästa i allmänhet med utgångspunkt i en specifik åtgärd eller frågeställning. Syftet med barnkonsekvensanalyser är att de skall bidra till att beslut får den

²² SOU 2000:77 s. 67

²³ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 30 ff

²⁴ SOU 2009:68 s. 200

avsedda effekten. En tänkbar arbets- och beslutsprocess består enligt BO av följande moment: *kartläggning, beskrivning, analys, prövning med beslut och utvärdering.*²⁵

För att på ett konkret och strukturerat sätt omsätta principen om barnets bästa i artikel 3 BK till handling bör enligt BO således barnkonsekvensanalyser användas som ett verktyg. Likaså barnrättskommittén rekommenderar alla länder som har antagit BK att göra sådana analyser i alla de beslut som rör barn. En förhandsprövning av de konsekvenser som ett beslut kan få för det barn eller den grupp av barn som berörs av beslutet bör således alltid göras.

Barnkonsekvensanalysen skall därmed på förväg fastställa ett orsakssamband, med andra ord man skall tänka efter före i en strukturerad form samt göra en prövning av barnets bästa.²⁶ I barnkonsekvensanalysen skall vidare motiveras på vilka grunder ett beslut fattas.²⁷

Undersökningar har emellertid visat att det är ovanligt att statliga myndigheter analyserar barnkonsekvenser.²⁸

2.1.4 Barns rätt till skydd mot alla former av våld

I artikel 19 BK framkommer barns rätt till skydd mot alla former av våld och artikeln lyder som följer:

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

2. Sådana skyddsåtgärder bör, på det sätt som kan vara lämpligt, innefatta effektiva förfaranden för såväl upprättandet av sociala program som syftar till att ge barnet och dem som har hand om barnet nödvändigt stöd, som för andra former av förebyggande och för identifiering, rapportering, remittering, undersökning, behandling och uppföljning av fall av ovan beskrivna sätt att behandla barn illa samt, om så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.”

Artikel 19 kräver följaktligen att barn skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld när de är i föräldrarnas eller någon annans vård. Skulle en situation uppstå då ett barn inte kan

²⁵ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 17

²⁶ RiR 2004:30 s. 23

²⁷ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 17

²⁸ RiR 2004:30 s. 24

garanteras detta skydd får principen om familjens privatliv ge vika åt statens intervention i syfte att tillförsäkra barnet den bästa miljön för en harmonisk utveckling.²⁹

I artikel 19 BK hävdas samma mänskliga rättigheter för barn som för vuxna, följaktligen rätt till full respekt för sin värdighet och fysiska och personliga integritet. Artikel 6 i BK vilken garanterar den grundläggande principen om rätt till liv, överlevnad och utveckling. Det är staten som bär ansvaret för att alla former av våld mot barn förhindras, oavsett av vem som utövar våldet. Att skydda barnet är centralt i denna bestämmelse och artikeln innehåller en exemplifierande lista på åtgärder som staterna bör vidta för att skydda barnen och förebygga våld. Till sitt syfte är artikeln såväl förebyggande som ingripande. Staten skall vidta sådana förebyggande åtgärder att ett barn inte utsätts för övergrepp, vanvård, sexuella övergrepp men skall även ingripa och omhänderta barnet när barnet råkar illa ut. FN-kommittén har vidare framhållit att bestämmelsen i artikel 19 BK har till syfte att uppmuntra stater att vidta alla lämpliga åtgärder för att förändra en våldsmentalitet i samhället som många gånger försvaras med att det är tradition eller sedvana.³⁰

Bestämmelsen i artikel 19 BK stadgar när det för barnets bästa är nödvändigt att samhället går in och bryter förhållandet i en för barnet skadlig miljö. Principen utgår ifrån att det är till barnets bästa att vistas i och vårdas av sin familj men när föräldrarna agerar så att det skadar barnet eller inte kan ge barnet det skydd det har rätt till, har staten en skyldighet att utifrån principen om barnets bästa vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barnet. Artikel 19 BK ses således i belysning av bland annat artikel 3 BK gällande barnets bästa.³¹ Av artikel 19 BK följer vidare att staterna skall ha en formell skyldighet att undersöka anmälda fall av eller anklagelser om våld mot barn i överensstämmelse med BK:s principer. Om så är lämpligt skall vidare förfaranden för rättsligt ingripande ske. Huruvida rättsliga ingripanden är lämpliga får avgöras med hänsyn till typen av våld samt hur allvarligt våld som har utövats. Här krävs även övervägande av konventionens grundläggande principer. Beslutsfattaren måste alltid säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet enligt artikel 3.1 BK. Ett rättsligt ingripande kan ske på två olika sätt. Det ena gäller åtal av förövaren enligt

²⁹ SOU 1997:116 14.2.1

³⁰ SOU 1997:116 14.2.1

³¹ SOU 1997:116 14.2.1

straffrättsliga lagar medans det andra gäller att skydda barnet genom skilda former av övervakning, att förflytta förövaren eller att placera barnet utanför hemmet.³²

Artikel 19 BK omfattar således det som händer i familjens hem men även andra omvårdnadssituationer såsom familjehem, barnomsorg samt institutionsmiljöer etcetera. I detta sammanhang samspelar således artikel 19 BK med artikel 3 BK då det i denna bestämmelse finns krav på att alla institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för barn skall uppfylla fastställda normer och ha behörig tillsyn. Detta krav är väsentligt för att förebygga våld.³³

Numera finns i många länder en skyldighet enligt lag att anmäla kända eller misstänkta övergrepp mot barn till de sociala myndigheterna och/eller polisen. I somliga länder gäller denna skyldigheten endast vissa yrkesgrupper exempelvis socialtjänstemän, läkare, lärare och annan vårdpersonal. I andra länder gäller denna skyldighet även allmänheten. Staterna bör enligt FN:s studie om våld mot barn inrätta trygga, tydligt offentliggjorda, sekretessbelagda och tillgängliga system så att barn, deras representanter och andra kan anmäla våld mot barn. I Sverige finns idag en skyldighet enligt lag att anmäla misstänkta missförhållanden som rör barn i enlighet med 14 kap. 1 § SoL.

2.1.5 Nationell strategi

För att förverkliga BK fattade Riksdagen i mars 1999 ett enhälligt beslut om en nationell strategi. Kärnan i strategin var att konventionens anda och intentioner skulle beaktas i allt beslutsfattande som rör barn i kommuner, landsting, regioner samt statliga myndigheter.³⁴ Strategin innebär i korthet att kunskap och medvetenhet om BK skall öka och att ett barnperspektiv skall byggas in i allt beslutsfattande.³⁵ Den nationella strategin vänder sig således i första hand till de offentliga organen – regering, riksdag, förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting. I januari 2004 presenterade regeringen i en skrivelse till riksdagen hur den avsåg att vidareutveckla den nationella strategin samt hur det fortsatta arbetet att förverkliga konventionen i Sverige skulle ske. Enligt regeringen är huvudinriktningen i 1998

³² Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 196

³³ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 190

³⁴ Barnombudsmannen, *Att förverkliga barnkonventionen – slutrapport från ett treårigt uppdrag*, s. 5

³⁵ Barnombudsmannen, *Att förverkliga barnkonventionen – slutrapport från ett treårigt uppdrag*, s. 8

års strategi alltjämt aktuell men det strategiska arbetet skall vidareutvecklas, metoderna fördjupas och nya verktyg ges till dem som är ansvariga för att konventionen efterlevs.³⁶

Regeringen, kommunerna och myndigheterna har hittills inte helt följt kraven och infriat målen i den av riksdagen antagna nationella strategin för arbetet med BK i Sverige. Effekterna av de vidtagna åtgärderna är hittills relativt begränsade. Det är exempelvis fortfarande sällsynt med barnkonsekvensanalyser, få kommuner och myndigheter har en strategi för hur BK skall genomföras i den egna verksamheten, barnets perspektiv vägs inte alltid in i beslut som rör barn och kunskaperna om hur kommuner och myndigheter arbetar med dessa frågor är begränsade. Emellertid har intresset bland kommuner och myndigheter för att få hjälp med att utveckla sina insatser på området ökat vilket får ses som en mycket positiv utveckling.³⁷

2.2 Det privaträttsliga ansvaret för barn

Konventionsstaterna skall i enlighet med artikel 5 BK respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och vårdnadshavare eller andra personer som har ett lagligt ansvar för barn. Enligt artikel 18 BK skall vidare principen om barnets bästa alltid komma i främsta rummet för föräldrarna. BK bygger således på principen att det är föräldrar och andra vårdnadshavare som har huvudansvaret för barnets fostran och utveckling. Det är föräldrarna och andra vårdnadshavare som skall ge barnet ledning och råd för att barnet skall kunna utöva de rättigheter som de har enligt konventionen. Utgångspunkten för detta är barnets bästa, inte föräldrarnas. Vidare sägs det i BK ingress att familjen måste ges skydd och bistånd och att barnet, för att kunna uppnå fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet, bör växa upp i en familjemiljö med lycka, kärlek och förståelse. Detta ansvar för familjens skydd ligger på samhället.³⁸ Artikel 5 BK tillsammans med artikel 18 BK ger således ett ramverk för förhållandet mellan barnet, föräldrarna och familjen, samt staten.

I den svenska interna rätten återfinns grundläggande bestämmelser om föräldrarnas ansvar gentemot sina barn i FB. Enligt FB har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Ett barn skall alltid behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Föräldrarna, eller de som har vårdnaden om ett barn, har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att

³⁶ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 14

³⁷ RiR 2004:30 s. 33

³⁸ SOU 2000:77 s. 58 f

barnets behov av omvårdnad med mera blir tillgodosett. Det är vidare vårdnadshavarens ansvar att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter och att barnet får tillfredställande utbildning och försörjning.

Vårdnadshavaren skall även se till att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas så att inte barnet orsakar skada för någon annan.³⁹

Regleringen av frågor gällande vårdnad, boende och umgänge är tydligt knutna till BK:s principer. I FB stadgas att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla beslut som rör frågor gällande vårdnad, boende och umgänge vilket, motsvarar kravet i artikel 3 BK gällande barnets bästa. Vidare skall hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad alltid tas när beslut fattas.⁴⁰

2.3 Det offentliga ansvar för barn

Det är regeringens ansvar att garantera att alla offentliga myndigheter och organ inom sina verksamhetsområden fullföljer de förpliktelser som Sverige har åtagit sig i enlighet med BK. Det är således regeringen som får stå till svars för eventuella tillkortakommanden i samband med BK. Då regeringen i Sverige har begränsade medel att styra kommunerna och de flesta verksamheter som direkt berör barn bedrivs i de självständiga kommunerna och i landstingen kan det vara svårt för regeringen att se till att kommunerna fullföljer sina förpliktelser. Att denna svårighet föreligger fråntar emellertid inte regeringen sitt ansvar. I internationella jämförelser framstår Sverige ofta som ett förebildsland när det gäller barnens rätt och ställning i samhället. Sverige hör traditionellt sett till ett av de länder i världen som bäst uppfyller åtagandena i BK.⁴¹

Enligt artikel 4 BK är det staten som skall utnyttja sina resurser och sin förmåga till det yttersta för att barn skall få vad de har rätt till. Statens ansvar för barn och unga har mestadels delegerats till kommuner och landsting i Sverige.⁴² Detta är något FN:s barnrättskommitté i sina sammanfattande slutsatser för Sveriges del uttryckt oro över. Det svenska förvaltningssystemet med stark decentralisering av ansvar och bestämmanderätt till kommunerna kan medföra möjliga negativa konsekvenser för barn och deras familjer, beroende på i vilken kommun man bor, något som inte är förenligt med BK.

³⁹ Prop. 2002/03:53 s. 42

⁴⁰ Prop. 2002/03:53 s. 42 ff

⁴¹ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 14

⁴² SOU 2000:77 s. 60

Decentraliseringen till kommunerna kan således innebära en risk för att barn och familjer får olika tillgång till samhällets service beroende på hur väl kommunen de bor i efterlever konventionens krav.⁴³ Sveriges konstitutionella modell kan därmed sägas begränsa regeringens möjligheter att påverka kommunerna. Regeringen har emellertid, som svar på kommitténs kritik, nämnt det stöd som BO ger till kommuner och landsting och som delvis syftar till att minska regionala och kommunala skillnader. BO utesluter däremot inte att barnrättskommitténs kritik kan komma att kvarstå eftersom skillnaderna i kommunernas engagemang alltså är stora.⁴⁴

Staten har som ovan framkommit det övergripande ansvaret att se till att BK:s rättigheter efterlevs och att dess principer införlivas i den nationella lagstiftningen. En avgörande roll spelar emellertid kommunerna då det är dessa som har ansvaret för barn och unga i dess vardag. Då arbetet med barn och unga till stor del sker på regional och lokal nivå innebär detta att det i praktiken är kommunerna som avgör hur väl Sverige lever upp till konventionen. Kommunen ansvarar exempelvis för skola, fritidsaktiviteter, socialt stöd och bostadsplanering. Områden som alla har betydelse för hur barns vardag ser ut.⁴⁵

De flesta kommunerna i Sverige har idag fattat något slag av kommunövergripande beslut om att arbeta utifrån BK. Dessutom har flertalet kommuner skrivningar i styrdokument om hur BK skall tillämpas och en del kommuner följer även upp arbetet. Den avgörande frågan är emellertid om styrdokumentet och besluten på en övergripande nivå omsätts till mer praktiskt arbete med BK. Att omsätta beslut och styrdokument till praktik och handling har visat sig vara en av de största utmaningarna för kommunerna. Andra orsaker som har sagts försvåra arbetet med BK i kommunerna är brister i resurser och samverkan samt också till viss del brist i kunskap.⁴⁶

Med det offentliga ansvaret avses således det ansvar som åligger skilda samhällsorgan och deras representanter. I detta avseende har den kommunala socialtjänsten ett särskilt stort inflytande och ansvar.⁴⁷ Enligt 5 kap. 1 § SoL har kommunerna ett allmänt ansvar för att barn och ungdom skall kunna växa upp under goda och trygga förhållanden och även ett särskilt

⁴³ Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, s. 71

⁴⁴ RiR 2004:30 s. 18

⁴⁵ Br 2008:04 s. 5

⁴⁶ Br 2008:04 s. 7 f

⁴⁷ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 19

ansvar att ingripa om föräldrarna inte kan tillgodose den unges grundläggande behov av omvårdnad, skydd eller stöd. Denna bestämmelse är direkt överförd från 1980 års SoL och motsvarar 12 § i denna lag.⁴⁸ För att kommunerna skall kunna fullgöra sitt ansvar finns den lagstadgade skyldigheten i 14 kap. 1 § SoL som stadgar att anmälan skall genast göras till socialnämnden när myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar, myndigheter inom hälso- och sjukvård och socialtjänst samt även vissa andra myndigheter och anställda vid dessa myndigheter får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.⁴⁹

Då det är socialtjänstens ansvar att ingripa när hjälp eller stöd från annat håll inte räcker eller barnet behöver skydd brukar socialtjänsten kallas för samhällets yttersta skyddsnät. Socialtjänsten har en servicefunktion men har även därtill befogenheter till myndighetsutövning som ingen annan instans har.⁵⁰ Socialtjänsten har således både en möjlighet och en skyldighet att ingripa till barns skydd om de på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas.⁵¹ I 1 kap. 2 § SoL framkommer vidare att det är socialtjänstens ansvar att särskilt beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver när åtgärder rör barn. Denna bestämmelse om socialtjänstens ansvar för barn svarar mot innehållet i artikel 3 BK.⁵²

Att se till att barn och ungdomar som befinner sig i en utsatt position får den vård och det skydd de behöver är således en av socialtjänstens viktigaste och samtidigt en av de känsligaste uppgifterna. För att socialtjänsten skall kunna fullgöra denna uppgift är det av största betydelse att de har möjlighet att få uppgifter om och utreda den unges situation och hans behov av hjälp.⁵³ Således måste socialtjänsten så tidigt som möjligt få kännedom om misstänkta missförhållanden för att kunna ingripa med åtgärder för ett utsatt barn.⁵⁴ Allmänhetens medverkan är i detta hänseende av stor betydelse för socialtjänsten.⁵⁵ När socialtjänsten får kännedom om misstänkta missförhållanden spelar handläggaren vid socialnämnden en oerhört viktig roll, då det är denne som skall försöka få fram alla de omständigheter som har föranlett en anmälan. När en anmälan inkommer från allmänheten

⁴⁸ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 78

⁴⁹ Socialstyrelsen, *Anmälningskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 10

⁵⁰ Prop. 2002/2003:53 s. 44

⁵¹ SOU 2000:77 s. 63

⁵² Socialstyrelsen, *Anmälningskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 16

⁵³ Prop. 1996/97:124 s. 105

⁵⁴ Prop. 1996/97:124 s. 103

⁵⁵ Prop 1996/97:124 s. 104

blir denna uppgift extra komplicerad eftersom det är upp till handläggaren att bedöma innehållet i och betydelsen av de uppgifter som lämnas. Inte sällan finns det en osäkerhet hos den enskilde som anmäler enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL vad gäller vad denne kan uppge samt vilken information som kan vara av betydelse för socialnämndens handläggning av ärendet.⁵⁶

Socialnämnden har vidare en skyldighet att informera såväl allmänheten som myndigheter och yrkesverksamma om bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL i enlighet med sin allmänna skyldighet att informera enligt 3 kap. 1 § SoL. Samtidigt som denna information ges ut kan nämnden lämna information om sitt arbetssätt.⁵⁷

Det offentliga ansvar för barn gör barnrätten till ett område där samverkan mellan civil- och offentlig rätt sedan länge varit framträdande. Detta innebär att frågor om barn aktualiseras i såväl allmän domstol i civilrättsliga förfaranden som i förvaltningsdomstol i offentligrättsliga förfaranden. Det är i många civilrättsliga barnmål socialnämnden som är ansvarig för att en utredning görs.⁵⁸ Att samverka mellan socialtjänsten och barnomsorgen och skolan samt även andra verksamheter i kommunen som kommer i kontakt med barn och ungdomar är god är av högsta betydelse.⁵⁹

Enligt 6 § Förvaltningslag (1986:223) har myndigheter en skyldighet att samverka. Vad gäller frågor som rör barn som far illa har myndigheterna en särskild skyldighet att samverka vilket regleras i lagstiftningen för polis, förskola och skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Först den 1 juli 2003 lagstodgades skyldigheten för skola och hälso- och sjukvården. Sedan dess gäller även skyldigheten att samverka även inom enskilt bedriven sjukvård, förskola, skola och barnomsorg. För socialtjänsten och polisen fanns sedan tidigare bestämmelser om samverkan. Emellertid kompletterades SoL den 1 juli 2003 med en bestämmelse motsvarande den som infördes i övriga lagar för att betona att samverkan även skall ske i övergripande frågor. Utöver detta skall socialnämnden i enlighet med den nya bestämmelsen aktivt verka för att sådan samverkan kommer till stånd. Enligt lagbestämmelserna om samverkansskyldigheten skall myndigheterna inte endast samverka med andra myndigheter utan även med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Beroende på

⁵⁶ JO 1992/93 s. 325

⁵⁷ SOSFS 2003:16 s. 1

⁵⁸ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 19

⁵⁹ Prop. 1996/97:124 s. 106

frågans art och lokala förhållanden kan exempelvis fritids- och kultursektorn, ideella organisationer samt andra offentliga och privata företrädare för olika samhällsintressen behöva omfattas av samverksansskyldigheten.⁶⁰ Samverkan skall vidare präglas av ett konsekvent barnperspektiv och en av de övergripande målsättningarna är att barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa ska få hjälp i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling.⁶¹ En lokal samverkan kan vidare bli ett naturligt forum att fokusera på barns och ungdomars förhållanden i kommuner och främja diskussionen om vad som är förenligt med principen om barnets bästa. Det finns flera olika sätt att utforma en lokal samverkan där utgångspunkten på ett mera allmänt plan är att skapa goda eller förbättrande förutsättningar för barn som far illa eller riskerar att fara illa. När samverkan sker på ett mer övergripande plan och diskussioner om enskilda individer utesluts bör heller inga hinder uppkomma kring sekretesslagstiftningen.⁶²

⁶⁰ Socialstyrelsen, *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, s. 13

⁶¹ Socialstyrelsen, *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, s. 16

⁶² Prop. 2002/03:53 s. 59

3. Anmälningsskyldighetens utveckling

Anmälningsskyldigheten som innebär att vissa myndigheter och yrkesutövare skall anmäla till socialnämnden vid misstanke om att ett barn far illa, eller riskerar att fara illa, har en lång tradition i svensk lagstiftning. Redan år 1924 fanns en bestämmelse i barnavårdslagen om skyldighet att anmäla missförhållanden. Anmälningsskyldigheten har allt eftersom successivt skärpts och kommit att omfatta betydligt fler yrkeskategorier och återfinns idag i 14 kap. 1 § SoL. I denna bestämmelse finns numera även en uppmaning till allmänheten att anmäla misstänkta missförhållanden.⁶³

I Sverige är SoL tänkt att fungera som ett skydds nät för det utsatta barnet. Syftet med anmälningsskyldigheten är således att förverkliga skyddet för barn vars situation ännu inte har uppmärksamats av socialtjänsten.⁶⁴ Anmälningsskyldigheten som rör missförhållanden om barn är följaktligen en viktig beståndsdel av den svenska barnrätten. Nedan följer en kort genomgång av barnrättens bakgrund och utveckling i Sverige vad gäller anmälningsskyldigheten vilken syftar till att underlätta förståelsen för utformningen av den nuvarande lagstiftningen.

3.1 Historik och utveckling

Inte förrän 1990-talets första årtionden började barnen på allvar synas i lagstiftningen. Det som är kännetecknande för barnrätten är att det är barnet och barnets egna legala relationer till det omkringliggande samhället och dess medlemmar som står i centrum för den rättsliga bedömningen. Den nya barnrätten skiljer sig från den äldre då barnet var avhängigt de vuxnas legala relationer. En av de viktigaste funktionerna med barnrätten är dess skyddsfunktion, vilken syftar till att den svagare är den som skall skyddas.⁶⁵

Före 1917 års barnlagstiftning fanns endast ett fåtal stadganden på familjerättens område. Den första barnavårdslagen trädde i kraft år 1926 vilken gav samhället en möjlighet att omhänderta vissa barn som utsattes för misshandel eller annan vanvård. Att observera är dock att vid denna tidpunkt var det fortfarande tillåtet med våld mot barn i uppfostrande syfte. 1924 års barnavårdslag omarbetades ett flertal gånger och kom slutligen att ersättas av en ny barnavårdslag som trädde i kraft den 1 januari 1961. I denna nya barnavårdslag fick

⁶³ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 3

⁶⁴ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 77

⁶⁵ Schiratzki, *Barnrättens grunder*, s. 11 ff

bestämmelserna en mer sammanhållen form, men innehållet byggde i stort sett på den tidigare lagstiftningen. 1960 års barnavårdslag kom slutligen att ersättas av SoL och LVU, vilka trädde i kraft år 1982.⁶⁶

Anmälningsskyldigheten är följaktligen ingen ny företeelse utan har funnits sedan länge i svensk lagstiftning. Redan genom den första lagen om samhällets barnavård var kommunala myndigheter, kommunala och statliga befattningshavare samt likaledes läkare, sjuksköterskor och barnmorskor enligt 17 § andra stycket skyldiga att ofördröjligen anmäla missförhållanden som borde föranleda barnavårdsnämndens ingripande. En snarlik bestämmelse återfanns även i 93 § i 1960 års barnavårdslag. Vidare tillfördes år 1966 bestämmelsen en uppmaning till allmänheten att anmäla till barnavårdsnämnden om de fick kännedom om någon under 18 år misshandlades eller på något annat sätt behandlades i hemmet så att fara för barnets hälsa förelåg.⁶⁷

3.2 1980 års socialtjänstlag

År 1980 antogs SoL och trädde senare år 1982 i kraft. Genom den nya SoL fick lagen i stora delar karaktären av en målinriktad ramlag. Anledningen till att SoL utformades på detta vis var att socialtjänsten skulle ha utrymme för olika insatser utifrån ett helhetsperspektiv.⁶⁸ Att SoL är utformad som en ramlag innebär således att den ger kommunerna stor frihet att anpassa sina verksamheter utifrån olika behov och önskemål. Lagens karaktär av målinriktad ramlag innebär vidare att den lämnar åt varje socialnämnd och handläggare att bedöma och utforma om och hur ett barns skydd bör se ut.⁶⁹

Meningen var att bestämmelserna om anmälningsskyldighet och uppmaningen till allmänheten att anmäla i 93 § 1960 års barnavårdslag i princip endast skulle överföras till SoL men med en något förnyad och annorlunda lydelse. Den tänkta nya lydelsen skulle dock enligt socialutskottet leda till ändringar. Det ursprungliga förslaget krävde enligt socialutskottet styrkt kunskap om ett missförhållande för att någon anmälningsskyldighet skulle föreligga. Vissa förändringar krävdes därmed så att skyldigheten att anmäla skulle inträda redan då personalen fick kännedom om något som kunde medföra att socialnämnden behövde ingripa till skydd för ett barn. Socialutskottet underströk även betydelsen av att det inte skulle behöva

⁶⁶ Prop. 2002/2003:53 s. 34 ff

⁶⁷ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 80

⁶⁸ SOU 2009:68 s. 111

⁶⁹ Coccozza, *Anmälningsplikten som instrument för att identifiera barn som behöver samhällets skydd*, s. 14 ff

vara klarlagt att socialnämnden hade orsak att ingripa till ett barns skydd. Även obestyrkta och svårbedömda uppgifter skulle anmälas om de gav misstanke om att ett barn kunde vara i behov av hjälp. Vidare tillkom den 1 januari 1982 ett nytt fjärde stycke om uppgiftsskyldighet för de som omfattades av plikten att anmäla. Härefter utvidgades även gruppen anmälningsskyldiga. Inte endast myndigheter vars verksamhet berörde barn och unga samt deras anställda skulle omfattas utan även myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.⁷⁰

År 1998 utvidgades även uppmaningen till allmänheten att anmäla. Tidigare hade anmälningsuppmaningen varit restriktiv i den bemärkelsen att den krävde vetskap om ett missförhållande för att aktualiseras samt att barnet skulle fara illa i hemmet. Förändringen av anmälningsuppmaningen innebar att det numera räckte med kunskap om något som kunde innebära att nämnden behövde ingripa till ett barns skydd. Omständigheterna för ett barn behövde således numera inte vara klarlagda utan det räckte med en anledning att misstänka att ett barn far illa. Vidare utvidgades anmälningskyldigheten år 1998. Förut berördes endast vissa särskilda yrkeskategorier inom privat verksamhet av anmälningsplikten såsom läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor. Genom lagändringen likställdes offentlig och enskild verksamhet vad gäller skyldigheten att anmäla.⁷¹ Dessa personer blev därmed även skyldiga att lämna socialtjänsten betydelsefulla uppgifter i samband med en utredning till skydd för barn och ungdom. Den nya lagstiftningen från 1998 medförde även att socialtjänstens utredningsparagrafer blev flera.⁷² Genom 1998 års reform av SoL infördes även regler som syftar till att stärka barnens position. När åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver vilket framkommer i portalparagrafen. Det infördes även en särskild bestämmelse om barns rätt att komma till tals när åtgärder rör dem.⁷³

3.3 Ny socialtjänstlag

1 januari 2002 trädde en ny SoL i kraft. Den nya SoL innebär dels att språk och form har moderniserats dels att vissa materiella förändringar infördes. De flesta bestämmelserna återfinns emellertid oförändrade i nya paragrafer. Genom ändringen av SoL infördes bestämmelsen om anmälningskyldighet i en ny 14 kap. 1 § SoL men lagtexten justerades i

⁷⁰ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 80 f

⁷¹ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 83

⁷² Olsson, *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola; vägar för samverkan med hem och samhälle*, s. 149

⁷³ Prop. 2002/2003:53 s. 45

princip bara vad gäller ordet underårig, vilket ersattes av ordet barn. Då 1980 års SoL bestod av både begreppen underårig och barn syftade ändringen till att undvika missförstånd och ämnade till att skapa en konsekvent begreppsanvändning då man i den nya lagen endast använder begreppet barn. Justeringen gjordes därmed i förtydligande syfte och efter påkallande av Lagrådet.⁷⁴

⁷⁴ Mattsson, *Anmälningssplikten till socialtjänsten*, s. 83 ff

4. Den rättsliga regleringen av anmälningsskyldigheten i svensk rätt

Bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL finns följaktligen för att förverkliga det socialrättsliga skyddet för barn och unga.⁷⁵ För att anmälningsskyldigheten skall inträda krävs att en person har fått kännedom om något som kan innebära att ett barn behöver skydd samt att denna person omfattas av gruppen anmälningsskyldiga.

5.1 Uppmaning till allmänheten att anmäla

Enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL bör var och en anmäla till socialnämnden om man får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Anmälan skall göras vid vetskap om missförhållanden samt även i de fall där det finns grundad anledning att misstänka missförhållanden.⁷⁶ Med var och en avses allmänheten som exempelvis grannar, släktingar eller idrottsledare. Uppmaningen att anmäla till var och en medför även att sådana myndigheter och yrkesverksamma som inte omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § andra stycket SoL omfattas av bestämmelsen i 14 kap. 1 § första stycket SoL. Myndigheter och anställda som inte är skyldiga att anmäla enligt andra stycket bör således enligt första stycket anmäla till socialnämnden om dem i sin verksamhet får kännedom om att ett barn kan behöva skydd, förutsatt att bestämmelserna gällande sekretess och tystnadsplikt inte är något hinder. Alla har således ett ansvar för att barn inte skall fara illa eller riskera att fara illa.⁷⁷

Uppmaningen till allmänheten att anmäla missförhållanden gäller oavsett om misstankarna gäller i eller utanför hemmet. Uppmaningen i 14 kap. 1 § första stycket SoL är således inte inskränkt till fall där den underårige far illa i hemmet utan den gäller även när fara för den unges hälsa och utveckling föreligger utanför hemmet. Fara utanför hemmet kan exempelvis föreligga om en ung människa annat än tillfälligt vistas i en så kallad knarkarkvart eller annan missbrukarmiljö eller då en ung människa prostituerar sig eller uppträder på sexklubb. Skyldighet att anmäla kan således föreligga såväl på grund av hemmiljön som barnets eget beteende.⁷⁸

⁷⁵ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 78

⁷⁶ Clevesköld, *Karnov lagkommentar* 253

⁷⁷ Socialstyrelsen, *Anmälningskyldigheten om missförhållanden som rör barn*, s. 22

⁷⁸ Norström & Thunved, *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari*, s. 280

4.2 Gruppen anmälningsskyldiga

4.2.1 Inledning

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL föreligger för vissa myndigheter och anställda vid sådana myndigheter en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. För dem som är verksamma inom familjerådgivning finns emellertid särskild reglering vad gäller anmälningsskyldigheten och denna återfinns i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL.

4.2.2 Anmälningsskyldiga myndigheter enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL

Anmälningsskyldigheten berör myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom. Med verksamhet som berör barn och ungdom avses främst åklagar- och polismyndigheter, skolmyndigheter, centraler för psykisk barn- och ungdomsvård, barnavårdscentraler samt de särskilda verksamheter som finns inrättade för allmän ungdomsvård.⁷⁹ Numera omfattas även myndigheter inom kriminalvården och rättspsykiatriska avdelningar inom Rättsmedicinalverket samt anställda inom dessa myndigheter av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § andra stycket SoL.⁸⁰ Det handlar således om myndigheter och befattningshavare som typiskt i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att ett barn far illa och behöver skydd. Det har inte någon betydelse om befattningshavaren arbetar i privat eller i offentlig tjänst.⁸¹

Skyldigheten att anmäla när man misstänker att ett barn far illa gäller inte endast för myndigheten som sådan utan skyldigheten gäller även för de anställda. En anställd är en arbetstagare som har anställningsavtal med de myndigheter som anges i 14 kap. 1 § andra stycket SoL. Skyldigheten att anmäla gäller oavsett vilken befattning den anställda har samt vilka arbetsuppgifter denne arbetstagare utför. Även de arbetstagare som utför rent administrativa eller praktiska uppgifter som inte direkt berör myndighetens verksamhet omfattas av anmälningsskyldigheten. Det är således inte bara lärarna på en skola som omfattas av skyldigheten att anmäla utan även vaktmästare, och servicepersonal i en skolmatsal omfattas av bestämmelsen om anmälningsskyldighet.⁸²

⁷⁹ Prop. 1979/80:1 s. 537

⁸⁰ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 23

⁸¹ Prop. 1996/97:124 s. 106

⁸² Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 26

4.2.3 Enskild verksamhet

Även de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom är skyldiga att anmäla när de misstänker att ett barn far illa. För att en verksamhet skall anses vara yrkesmässigt bedriven skall den bedrivas kontinuerligt samt i vinstsyfte.⁸³ Likaledes är personer som är verksamma inom annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänstens område eller inom hälso- och sjukvården skyldiga att anmäla misstänkta missförhållanden. De som utövar enskild verksamhet på socialtjänstens område eller på hälso- och sjukvårdens är vidare skyldiga att anmäla oavsett om deras verksamhet berör barn eller inte. Det är dem som är anställda vid dessa myndigheter som är skyldiga att anmäla och inte myndigheten som sådan.⁸⁴

4.2.4 Undantag och specialreglering

Verksamhet som inte bedrivs yrkesmässigt och verksamhet som utövas av uppdragstagare faller utanför bestämmelsen om anmälningsskyldighet. Vidare råder en inskränkt anmälningsskyldighet för dem som är verksamma inom familjerådgivning. Utöver detta råder viss specialreglering för BO.

Verksamhet som inte bedrivs yrkesmässigt, till exempel BRIS och Rädda Barnen, faller utanför bestämmelsen om anmälningsskyldighet. Personer som vänder sig till verksamheter som dessa för att få stöd, råd och hjälp tar ofta för givet att uppgifter som lämnas inte förs vidare till andra myndigheter.⁸⁵ Denna typ av organisationer bygger följaktligen på ömsesidigt förtroende och har typiskt sett ej ansetts fungera om verksamheten omfattades av anmälningsskyldigheten.⁸⁶

Inte heller uppdragstagare omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § andra stycket SoL. Med uppdragstagare avses den som har ett offentligt eller privat förtroendeuppdrag men ändock inte är att anse som anställd såsom familjehemsföräldrar, kontaktpersoner, gode män och personliga assistenter enligt SoL eller Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Däremot gäller den allmänna uppmaningen i 14 kap. 1 § första stycket

⁸³ Prop. 1996/97:124 s. 146

⁸⁴ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 30

⁸⁵ Prop. 1996/97:124 s. 106 ff

⁸⁶ Mattsson, *Anmälningspliten till socialtjänsten*, s. 86

SoL för uppdragstagare och de bör därmed anmäla misstänkta missförhållanden såvida inte sekretess eller bestämmelser om tystnadsplikt hindrar att uppgifter lämnas ut.⁸⁷

Vidare har de som är verksamma inom familjerådgivning, oberoende om den är offentlig eller kommunal, enligt 14 kap. 1 § tredje stycket SoL en skyldighet att anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet. Uppgiften om att ett barn far illa kan komma från barnet själv eller från någon annan exempelvis föräldrarna eller från att familjerådgivaren själv kan dra sina egna slutsatser. Skulle familjerådgivaren få kännedom om uppgifter som privatperson föreligger dock ingen anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § tredje stycket SoL. Emellertid gäller uppmaningen att anmäla sådana förhållanden till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL eftersom familjerådgivaren inte har någon tystnadsplikt för uppgifter som denne får vetskap om som privatperson.⁸⁸ Vidare åtföljs inte skyldigheten att anmäla missförhållanden för familjerådgivningen av någon uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL.

Viss kritik har framförts vad gäller familjerådgivningens mer inskränkta skyldighet att anmäla missförhållanden. Ett antal remissinstanser har anmärkt att det helt saknas en godtagbar förklaring till varför familjerådgivningen skall ha en mindre rigorös anmälningsskyldighet än socialtjänsten. Begreppet misshandel har även i viss mån ansetts som oklart.⁸⁹

Även för BO gäller särskilda bestämmelser vad gäller skyldigheten att anmäla missförhållanden. Enligt 14 kap. 1 § femte stycket gäller bestämmelsen i 7 § Lagen (1993:335) om Barnombudsman. Enligt 7 § lagen om Barnombudsman krävs för en anmälan att BO i sin verksamhet får kännedom om att ett barn misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. En anmälan kan vidare göras även i andra fall om det finns särskilda skäl.

BO:s anmälningsskyldighet skiljer sig således från anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § andra stycket SoL på så vis att det krävs av den information som BO har ”måste antas” att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Det krävs följaktligen en relativt hög

⁸⁷ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 27

⁸⁸ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 44

⁸⁹ Prop. 1996/97:124 s. 102

grad av sannolikhet för att det skall behövas åtgärder från socialnämndens sida.⁹⁰ Det ankommer vidare inte på de anställda vid myndigheten att göra en anmälan utan skyldigheten eller möjligheten att göra en anmälan ankommer på själva myndigheten. Huvudregeln är att det ankommer på BO själv att avgöra huruvida en anmälan skall göras eller ej.⁹¹

4.3 Anmälningsskyldighetens inträde

4.3.1 Inledning

Den andra förutsättningen för att en anmälan skall göras är att det skall förekomma någon misstanke om ett missförhållande. En person som omfattas av gruppen anmälningsskyldiga skall således anmäla till socialnämnden om denne får kännedom om något, i sin verksamhet, som innebär att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

En anmälan skall således göras till socialnämnden om något gör att nämnden behöver ingripa till underårigs skydd. Härmed avses alla de fall då det kan antas att brister i omsorgen om en underårig eller något annat förhållande i hemmet medför fara för den underåriges hälsa eller utveckling och det kan finnas en orsak för socialnämnden att bevaka den unges intressen, i sista hand med stöd av LVU.⁹² En anmälan skall enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL göras genast vid kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Det står klart att det för personer utanför socialtjänsten är svårt att avgöra när skyldigheten att anmäla inträder och det förekommer att förhållandena för de underåriga blir så allvarliga att LVU blir tillämplig innan en anmälan görs. Även uppgifter som är obestyrkta eller är svårbedömda men ändå tyder på att en underårig kan vara i behov av hjälp och stöd från socialtjänsten skall anmälas. Därefter är det socialtjänstens ansvar att utreda och ta ställning till ärendet vad gäller lämpliga åtgärder.⁹³

4.3.2 En anmälan skall göras genast

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det finnas utrymme att bedöma vad som skall läggas i begreppet genast. Finns det skäl att misstänka att det föreligger en akut fara för barnet skall en anmälan göras omedelbart. I andra fall kan uppgifterna vara av den karaktären att ett visst kortare dröjsmål med att fullgöra sin anmälningsskyldighet inte

⁹⁰ Prop. 1993/94:107 s. 14

⁹¹ JO 2002/03 s. 178

⁹² Prop. 1879/80:1 s. 537

⁹³ Prop. 1996/07:124 s. 105 ff

behöver innebära att man har underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet. Enligt praxis har emellertid ett dröjsmål på två veckor inte under några omständigheter ansetts förenligt med det skyndsamhetskrav som gäller.⁹⁴ Ordet genast markerar således att en anmälan inte i onödan får fördröjas utan en kort tidsfrist föreligger enligt praxis. I akuta och allvarliga situationer kan tidsfristen handla om endast några timmar.⁹⁵ Att socialnämnden skall ingripa till en underårigs skydd kan medföra att anmälaren tror att en anmälan endast skall göras när tecken finns på mycket allvarliga situationer vilket emellertid inte är fallet. Barn som inte får sina grundläggande behov tillgodosedda i hemmet eller av någon annan anledning far illa skall alltid uppmärksammas i ett så tidigt skede som möjligt. Det är väldigt viktigt att observera att skyldigheten att anmäla redan inträder när det finns en misstanke om att något förhållande föreligger som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.⁹⁶

4.3.3 Var och en som får kännedom skall anmäla

Skyldigheten att anmäla innebär följaktligen att var och en som får kännedom om något som kan innebära att en underårig behöver socialtjänstens skydd bör anmäla detta till socialtjänsten. Det behöver således inte stå klart att den underårige far illa. Efter en anmälan är det socialtjänstens uppgift att utreda huruvida den unges förhållanden ger upphov till ett behov av skydd.⁹⁷

Med kännedom avses enligt vanligt språkbruk ungefär desamma som vetskap. Enligt förarbeten och riktlinjer är lagens syfte emellertid inte att anmälaren endast skall anmäla när anmälaren vet något.⁹⁸ En komplex fråga uppkommer således i samband med anmälningsskyldighetens inträde gällande vad som egentligen avses med att ha kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Blotta misstanken om misshandel av ett barn eller annat missförhållande är tillräckligt för att anmälningsskyldighet skall inträda. Ordet kännedom kan emellertid ge signal om att personen bör ha goda kunskaper om att ett eventuellt missförhållande föreligger. Istället skall, att få kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa, tolkas på så vis att

⁹⁴ JO 2007/08 s. 269

⁹⁵ Olsson, *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola; vägar för samverkan med hem och samhälle*, s. 152

⁹⁶ Socialstyrelsen, *Anmälningskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 34

⁹⁷ Prop. 1996/97:124 s. 104

⁹⁸ Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, s. 173

det räcker med att få nys om, att komma underfund med, att få veta något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa. För att anmälningsskyldigheten skall inträda krävs således inte att misstanken behöver grundas på konkreta fakta. Emellertid får misstankarna inte vara lösa spekulationer utan de måste vara av viss dignitet. Anmälningsskyldigheten inträder följaktligen redan då en person uppmärksammar ett eventuellt missförhållande, därefter är det socialnämnden som skall granska ärendet och avgöra om ett barn behöver skydd. Tröskeln för när anmälningsskyldigheten inträder är således mycket låg.⁹⁹

Det är emellertid inte ovanligt att de anmälningsskyldiga gör egna överväganden huruvida den kännedom de har om en underårigs förhållanden som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa för att skydda ett barn är tillräckligt underbyggd. Det är heller inte ovanligt att de enskilda verksamheterna försöker lösa barnens problem på egen hand, vilket kan leda till att situationen för barnet kan bli mycket kritisk och att socialtjänsten därmed kopplas in i ett alltför sent och kanske akut skede. Från ovanstående kan slutsatsen dras att en bedömning huruvida kriterierna för att göra en anmälan är uppfyllda eller inte är en väldigt svår uppgift. Det som inte får glömmas är emellertid att det är socialtjänsten och inte anmälares sak att utreda och avgöra allvaret i den underåriges situation.¹⁰⁰ Underförstått räcker det således med misstanke men det måste finnas en viss grad av allvar, hur hög denna grad skall vara är dock fortfarande till viss del oklart.¹⁰¹

Även om formuleringen i 14 kap. 1 § SoL ger ett visst utrymme för en bedömning av om en uppgift omfattas av anmälnings- eller uppgiftsskyldighet är det av största betydelse att uppgiften lämnas till socialnämnden så snart som möjligt om det finns minsta tvekan om uppgiftens betydelse för ett barns behov av skydd. Skulle det röra sig om ett tveksamt fall finns möjlighet att rådgöra med socialtjänsten och konsultera arbetskollegor vilket jag återkommer till nedan.¹⁰²

Det kan av vad som ovan framkommit konstateras att det är en mycket svår uppgift att bedöma huruvida kriterierna för att göra en anmälan är uppfyllda eller ej. Att i lagstiftningen mer exakt ange en gräns för när anmälningsskyldigheten inträder är emellertid inte lämpligt

⁹⁹ Mattsson, *Anmälningsplikt till socialtjänsten*, s. 87 ff

¹⁰⁰ Norström & Thunved, *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2009*, s. 281 ff

¹⁰¹ Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, s. 141

¹⁰² JO 2007/08 s. 266

eller heller kanske inte ens möjligt. Visst utrymme för tolkning kommer ändå alltid att finnas. Förslag på hur man skall förändra den låga anmälningsskyldigheten handlar istället om utökad information och utbildning, tydligare rutiner på arbetsplatserna, utökad utnyttjande av möjligheten att konsultera socialtjänsten etcetera.¹⁰³ Svårigheterna att få fler yrkesverksamma att anmäla misstänka missförhållanden måste således angripas på bred front.¹⁰⁴

4.3.4 En absolut skyldighet

Anmälningsskyldigheten som åvilar verksamheter och yrkesverksamma är absolut och får inte bli föremål för överväganden av tjänstemännen själva. Är rekvisiten i 14 kap. 1 § SoL uppfyllda skall vederbörande tjänsteman anmäla förhållandena till socialnämnden. Skyldigheten att anmäla syftar således till att ett visst förhållande som kan kräva ett ingripande eller annan åtgärd från socialtjänstens sida skall bringas till socialnämndens kännedom. Emellertid finns det inget som hindrar att den som anmäler i samband med anmälningsskyldigheten redovisar sin syn på hur barnet skyddas i den aktuella situationen.¹⁰⁵ Av ovanstående följer således att en bedömning om socialnämnden behöver ingripa inte kan göras av någon annan myndighet än denna.¹⁰⁶ SoL lämnar vidare inget utrymme för resonemang innebärande att det egentligen ankommer på någon annan myndighet att göra en anmälan till socialtjänsten. Anmälningsskyldigheten är absolut för varje myndighet för sig.¹⁰⁷ Vetskap om att en annan myndighet har anmält eller avser att anmäla ett misstänkt missförhållande frångår därmed inte skyldigheten att anmäla för den ifrågavarande myndigheten. Anmälningsskyldigheten påverkas inte heller av kännedom om att socialnämnden redan inlett en utredning eller att annan kontakt mellan socialtjänsten och barnet förekommit.¹⁰⁸

4.3.5 Konsultation och samråd

Att avgöra huruvida en anmälan skall göras eller ej är onekligen en svår och mycket känslig uppgift. En anmälan skall som framkommit göras genast vid misstanke om att ett barn far illa men det är ändå oftast svårt för personer utanför socialtjänsten att avgöra när anmälningsskyldigheten rent faktiskt inträder. På grund av svårigheten att avgöra när anmälningsskyldigheten inträder finns en viss möjlighet till konsultation med socialtjänsten.

¹⁰³ SOU 2001:72 s. 168

¹⁰⁴ Prop. 2002/03:53 s. 66

¹⁰⁵ JO 1995/96 s. 247

¹⁰⁶ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 38

¹⁰⁷ JO 1998/99 s. 423

¹⁰⁸ JO 2004/05 s. 303

Innan en anmälan görs kan socialtjänsten konsulteras utan att barnets identitet röjs. Genom konsultationen med socialtjänsten får den som är osäker över huruvida anmälningsskyldigheten har inträdit möjlighet att diskutera den aktuella situationen och få vägledning och stöd för att kunna gå vidare. För en person som har svårighet att avgöra huruvida anmälningsskyldigheten har inträdit finns även viss möjlighet till samråd med mer erfarna arbetskollegor för att få klarhet över huruvida förhållandena är såpass allvarliga att en anmälan borde göras. Varken konsultation eller samråd får däremot innebära att en anmälan om missförhållanden fördröjs.¹⁰⁹

4.4 Uppgiftsskyldighet

Dem som är skyldiga att anmäla enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL är även uppgiftsskyldiga enligt 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL. Med detta avses att de är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning om ett barns behov av skydd. Då det är fråga om en utredning till ett barns skydd föreligger således en uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL. Det är emellertid endast uppgifter som har betydelse för den aktuella utredningen som behöver lämnas ut. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller både myndigheten som sådan men även dem som är anställda där. Uppgiftsskyldigheten omfattar därtill även yrkesutövare inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom och yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och på socialtjänstens område. De som är verksamma inom familjerådgivning omfattas däremot inte av uppgiftsskyldigheten då deras anmälningsskyldighet följer av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL.¹¹⁰ Även om det är någon annan som har gjort anmälan eller socialnämnden på eget initiativ har inlett en utredning föreligger uppgiftsskyldighet. Skulle en anmälningsskyldig person känna till att det pågår en utredning är denna person även skyldig att utan uppmaning underrätta socialnämnden om nytillkomna omständigheter som kan ha betydelse för socialnämndens bedömning. Såväl muntliga som skriftliga uppgifter som exempelvis journalanteckningar omfattas av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL.¹¹¹ Uppgiftsskyldigheten syftar således främst till att göra det möjligt för socialnämnden att inhämta uppgifter till en inledd utredning.¹¹² Skyldigheten att lämna uppgifter är vidare utformad på så vis att den myndighet som är skyldig att lämna ut uppgifter har att bedöma vad som kan lämnas ut till socialtjänsten, trots att sekretess råder. En avvägning blir således

¹⁰⁹ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 38 f

¹¹⁰ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 55 ff

¹¹¹ SOU 2009:68 s. 253

¹¹² JO 1993/94 s. 268

nödvändig i varje enskilt fall och den skall göras mot bakgrund av de delvis olika syftena bakom sekretessbestämmelserna och bestämmelserna i 14 kap. 1 § SoL.¹¹³ Då det kan vara svårt för socialnämnden att avgöra vilka uppgifter den tillfrågade myndigheten har tillgång till kan socialtjänsten med stöd av 11 kap. 2 § SoL lämna information om vilket ändamål uppgifterna behövs till.¹¹⁴

4.5 Situationer när barn far illa

I ett försök att antaga en samsyn på situationer när ett barn far illa har man tagit utgångspunkt i artikel 19 BK som rör barnets rätt till skydd mot våld i familjen. I den aktuella artikeln slås fast att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings- administrativa och sociala åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, övergrepp eller skada, försumlig behandling eller vanvård, utnyttjande eller misshandel medan barnet är i föräldrarnas eller den enes förälderns, vårdnadshavarens eller annans persons vård. Ytterligare en viktig utgångspunkt är bestämmelsen i 6 kap. 1 § FB där det stadgas att ett barn inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling.¹¹⁵

Ett barn anses fara illa när barnet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar eller inte får sina grundläggande behov tillgodosedda.¹¹⁶

4.5.1 Fysiskt våld

Med fysiskt våld avses att ett barn av någon annan orsakas kroppsskada, sjukdom, smärta eller blir försatt i vanmakt eller annat liknande tillstånd. Fysiskt våld blir exempelvis för handen då en annan person slår barnet med eller utan redskap, nyper, knuffar, sparkar, kastar, luggar eller river barnet. Vidare handlar det om fysiskt våld då någon förgiftar, bränner, skällar eller försöker dränka barnet etcetera. Varje form av kroppslig bestraffning räknas således som fysiskt våld.¹¹⁷

¹¹³ RÅ 2007 ref. 29

¹¹⁴ SOU 2009:68 s. 254

¹¹⁵ Prop. 2002/2003:53 s. 47

¹¹⁶ Prop. 2002/2003:53 s. 48

¹¹⁷ Prop. 2002/2003:53 s. 48

4.5.2 Psykiskt våld

Med psykiskt våld avses att ett barn systematiskt, oftast under lång tid utsätts för nedvärderande omdömen, nedbrytande behandling eller avsiktligt känslomässigt lidande. Emellertid kan även en enstaka allvarlig företeelse innebära att ett barn riskerar att fara illa på grund av psykiskt våld. Ytterligare exempel på psykiskt våld är orimligt hårda bestraffningar, förlöjligande, hån, nedvärdering, utfrysning samt avvisande. Vidare kan psykiskt våld förekomma då ett barn tvingas se eller höra våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld eller hot om våld är en vanligt förekommande företeelse.¹¹⁸

4.5.3 Sexuella övergrepp

Med sexuella övergrepp avses alla former av sexuella handlingar som påtvingas ett barn av en annan person. Det handlar om att en person utnyttjar barnets beroendeställning, att handlingen utgår från den personens behov, att handlingen kränker barnets integritet, att handlingen sker mot barnets vilja eller är en handling som barnet ännu ej kan förstå, inte är moget för eller inte kan ge informerat samtycke till. Sexuella övergrepp kan ske i varierande former där fullbordade vaginala, anala eller orala samlag betraktas som allvarligast. Emellertid anses även lättare former av icke-fysisk kontakt som verbala sexuella anspelningar eller någon som blottar sig inför barnet som sexuella övergrepp.¹¹⁹

4.5.4 Kränkningar

Med kränkning avses att barnets psykiska hälsa äventyras eller skadas, oftast under lång tid, genom att en person i handling eller ord behandlar barnet på ett nedlåtande sätt eller angriper barnets personlighet. Ett barn kan exempelvis kränkas då barnets utseende kommenteras på ett förnedrande sätt, barnet fysiskt eller verbalt förolämpas inför kamrater eller vuxna eller liknande. Det är vidare alltid kränkande att utsätta ett barn för fysiskt våld, psykiskt våld och sexuella övergrepp.¹²⁰

4.6 Formföreskrifter för en anmälan

En anmälan om missförhållanden kan vara såväl skriftlig som muntlig och skall tas emot, dokumenteras och behandlas av socialnämnden. Det ligger emellertid i sakens natur att en anmälan enligt 14 kap. 1 § andra eller tredje stycket SoL bör vara skriftlig med hänsyn till de

¹¹⁸ Prop. 2002/2003:53 s. 48

¹¹⁹ Prop. 2002/2003:53 s. 48

¹²⁰ Prop. 2002/2003:53 s. 48

ingripande åtgärder som kan komma i fråga om socialnämnden beslutar att insatser skall ges. En skriftlig anmälan ger även socialnämnden bättre möjligheter att kunna bedöma om nämnden vidtagit adekvata åtgärder med hänsyn till innehållet i en anmälan.¹²¹ JO har även påpekat att en anmälan som görs av en myndighet enligt 14 kap. 1 § SoL bör vara skriftlig. Den skriftliga anmälan skapar större garantier, särskilt när flera personer står bakom anmälan, för att all relevant information lämnas.¹²² En anmälan via telefon kan dock bli nödvändig vid akuta situationer, exempelvis då ett barn kommit in på sjukhus och personalen misstänker att barnet har blivit utsatt för sexuellt övergrepp eller misshandel.¹²³

Samtliga uppgifter som kommer till socialnämndens kännedom om att ett barn riskerar att fara illa bör ses som en anmälan. Vidare kan den person eller myndighet som har inkommit med en anmälan inte i ett senare skede återta den. I enlighet med 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL måste även den som har lämnat anmälan informera socialnämnden om förhållandena har förändrats. Likaså gäller för uppgifter som i ett senare skede visar sig vara felaktiga.¹²⁴

4.7 Sanktioner mot att inte anmäla

Åsidosätts anmälningsskyldigheten kan åtal för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § Brottsbalken (1962:700) väckas eller disciplinansvar följa enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Disciplinpåföljd med stöd av LOA är däremot inte möjlig vad gäller anställda i kommuner och landsting. Inte heller kan yrkesutövare vid yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet ställas för ansvar för tjänstefel.¹²⁵ Det kan utöver dessa bestämmelser finnas möjlighet för arbetsgivaren att vidta disciplinåtgärder på grund av bestämmelser i kollektivavtal.¹²⁶ Disciplinpåföljd får även åläggas hälso- och sjukvårdspersonal som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör vissa angivna förpliktelser eller någon annan föreskrift som är av direkt betydelse för säkerheten i vården vilket framkommer i 5 kap. 3 § Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Emellertid har en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL inte ansetts vara en sådan åtgärd som har direkt samband med patientsäkerheten och disciplinpåföljd kan således inte erläggas för personal vid hälso- och sjukvården som inte fullgör sin anmälningsskyldighet med stöd av LYHS.¹²⁷

¹²¹ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 46

¹²² JO 1996/97 s. 278

¹²³ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 46

¹²⁴ SOSFS2003:16 s. 1 ff

¹²⁵ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 51 ff

¹²⁶ Prop. 2002/03:53 s. 66

¹²⁷ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 51

Vid underlåtenhet att anmäla missförhållanden kan således brottsbalkens bestämmelse om tjänstefel 20 kap. 1 § tillämpas på anmälningsskyldiga som är anställda vid en myndighet. Bestämmelsen aktualiseras om någon med uppsåt eller oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften och gör det antingen genom en handling eller underlåtenhet. Skulle en anmälningsskyldig person underlåta att anmäla riskerar denne således att dömas till tjänstefel vilket kan leda till antingen böter eller fängelse i högst två år till följd. Skulle gärningen anses som ringa skall det dock inte dömas till ansvar.¹²⁸

Är den anmälningsskyldige personen däremot statligt anställd kan disciplinåtgärd med stöd av 14 § LOA meddelas. Då krävs att den anställda uppsåtligt eller av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Skulle felet med hänsyn till samtliga omständigheter vara att anse som ringa får emellertid ingen påföljd meddelas.

Frågan huruvida det behövs sanktioner mot dem som är medvetna om en tydlig anmälningsskyldighet men trots detta inte anmäler är mycket diskuterad. Det finns de som menar att fler och hårdare sanktioner skulle medföra att fler anmäler men de finns även de som menar att fler anmälningar inte garanterar att de barn som verkligen behöver insatser från den sociala barn- och ungdomsvården blir anmälda.¹²⁹ Något som talar för att ha sanktioner mot att inte anmäla är att det kan bidra till att de yrkesverksamma känner en press på att anmäla och därmed kan en ökad anmälningsfrekvens nås. Däremot kan rädslan för en sanktion riskera att tvinga fram snabba anmälningar för säkerhets skull, vilket inte alltid är till fördel för det enskilda barnet.¹³⁰

¹²⁸ SOU 2009:68 s. 256

¹²⁹ Dir. 2007:168, s. 8

¹³⁰ Prop. 2002/03:53 s. 66

5. Anmälningsskyldigheten i praktiken

Flertalet utredningar och forskningsresultat har visat att bara en liten del av de barn som misstänks fara illa anmäls till socialnämnden. I praktiken fungerar således inte skyldigheten att anmäla såsom lagstiftaren önskade. Orsaker som brukar nämnas är bland annat okunskap om bestämmelsen, osäkerhet om hur den skall tillämpas i det enskilda fallet, oro för vad en anmälan kan föra med sig samt obehag inför att möta vårdnadshavarna.¹³¹

Bestämmelsen om anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL har ansetts otillräcklig för att den skall fungera på ett tillfredsställande sätt. Flertalet av de yrkesgrupper som möter barn i deras verksamhet känner inte till SoL:s reglering, men känner väl till den reglering som rör den egna verksamheten. Som resultat av detta infördes en hänvisning till 14 kap. 1 § SoL i skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, polislagen, lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, lagen om kriminalvård i anstalt, lagen om behandlingen av häktade och anhållna med flera samt i lagen om rättspsykiatrisk undersökning.¹³²

Av både svenska och utländska undersökningar framkommer vidare att det finns ett stort gap mellan det antal barn som misstänks fara illa och de som anmäls till socialtjänsten.¹³³ Trots att skyldigheten att anmäla är absolut visar alltså flertalet utredningar att det bara är en liten andel av de barn som misstänks fara illa, som anmäls till socialnämnden. En undersökning som företagits inom förskolan har bland annat visat att en anmälan endast gjordes i en tredjedel av fallen. Äldre undersökningar visar vidare att trots skärpningar av lagtext har inte anmälningsfrekvensen ökat.¹³⁴

Sammantaget kan konstateras, trots att anmälningsskyldigheten successivt har skärpts, förblir de flesta anmälningar ogjorda. En ytterligare skärpning av anmälningsplikten skulle troligtvis heller ej bidra till att fler anmälningar görs. Något som har framhållits som minst lika viktigt som skyldigheten att anmäla vid skolverksamhet är tolknings- tillämpnings- och samarbetsfrågor. Skapas ett ökat samarbete mellan socialtjänst och skola skapas likaledes bättre förståelse för lagstiftningen och en mer likartad syn på när ett barn befinner sig i

¹³¹ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 12

¹³² Prop. 2002/03:53 s. 63

¹³³ SOU 2009:68 s. 256

¹³⁴ SOU 2001:72 s. 164 ff

riskzonen. Socialtjänsten bör öppna för ett samarbete och skolan bör även inse att tidig konsultation eller anmälan ger bättre möjlighet att tillvarata resurserna.¹³⁵

5.1 Anmälningsskyldighetsfrekvens

Under senare delen av 1990-talet har således den låga anmälningsskyldighetsfrekvensen varit ett återkommande ämne för lagstiftningsorganen. Problemet med obenägenheten att tillämpa bestämmelsen om anmälningsskyldighet har försökts lösas genom att gruppen anmälningsskyldiga har utökats samt att förutsättningarna för en anmälan har utvidgats. Trots dessa lagstiftningsåtgärder återfinns fortsatt en relativt återhållsam tillämpning av 14 kap. 1 § SoL trots en viss ökning av anmälningar på senare tid. Forskare, rättstillämpare och lagstiftningsorganen har angivit en rad orsaker till varför anmälningsskyldigheten tillämpas så återhållsamt. Nedan redogörs för troliga orsaker till detta.¹³⁶

5.2 Orsaker till låg anmälningsskyldighetsfrekvens

Ett anförd skäl till den låga anmälningsskyldighetsfrekvensen är att det *saknas information om bestämmelsens innehåll och tillämpning*. Socialstyrelsen anger denna brist som en orsak till varför ändringarna i anmälningsskyldigheten och anmälningsskyldighetsföreläggningen 1998 inte verkar ha lett till någon ökad anmälningsskyldighetsfrekvens. Brist på information och kunskap skapar i sin tur osäkerhet över förmågan att bedöma anmälningsskyldighetens omfattning. Osäkerheten kan leda till att man vill ”få reda på lite mer” innan man kopplar in socialnämnden. Känslan av osäkerhet kan därmed medföra att man avvaktar med en anmälan.¹³⁷

Trots att misstankarna om att ett barn riskerar att fara illa inte behöver vara bekräftade och den anmälningsskyldige inte behöver spekulera i orsakerna till eventuella tecken på att barn far illa eller i skuldfrågan infinner sig ofta en *osäkerhet hos de anmälningsskyldiga*. Att en anmälan inte görs kan bero på att man saknar tydliga belägg för sin oro och är osäker på när situationen skall anses tillräckligt allvarlig för att motivera en anmälan. Det är ofta svårt för den anmälningsskyldige om denna har en vag oro utan att kunna peka på något konkret. Men många anmälningsskyldiga väljer trots starkare misstankar att ”vänta och se” eller hoppas på att situationen skall bli bättre av sig själv. Självfallet vill ingen göra en anmälan som är förhastad eller obefogad med alla dess konsekvenser för barnet, familjen och anmälaren själv.

¹³⁵ Olsson, *Sekretess och anmälningsskyldighet i förskola och skola; vägar för samverkan med hem och samhälle*, s. 149 s. 151 f

¹³⁶ Mattsson, *Anmälningsskyldigheten till socialtjänsten*, s. 92

¹³⁷ Mattsson, *Anmälningsskyldigheten till socialtjänsten*, s. 93

Det kan emellertid aldrig accepteras att barn har det svårt utan att få den hjälp de behöver. När den anmälningsskyldige överväger att göra en anmälan bör även vägas in vad konsekvensen kan bli om man inte anmäler. Att vänta med en anmälan kan resultera i ödesdigra konsekvenser för det enskilda barnet då barnet kan hamna ohjälpligt efter i sin utveckling.¹³⁸

En av orsakerna till den låga anmälningsskyldighetsfrekvensen har även sagts vara att *fokus alltför ofta är inställt på skyldigheten att anmäla istället för på socialnämndens hjälpande och stödjande verksamhet*. Fokus riktas oftast till att man är skyldig att anmäla samt att socialnämnden omhändertar barn med tvång. Uppmärksamheten riktas alltför sällan mot socialnämndens övriga verksamhet som rör barn och unga vars syfte är att stödja och hjälpa. Socialnämnden är som ovan redogjorts för skyldig att informera om anmälningsskyldigheten i enlighet med 3 kap. 1 § SoL men borde kanske även informera mer om de redskap och verktyg man har för att hjälpa barn och unga och deras familjer.¹³⁹

En annan orsak till den låga anmälningsskyldighetsfrekvensen har sagts vara att det finns ett *obehag för att anmäla missförhållanden*. Personal inom skola och förskola upplever det ofta som mödosamt att agera mot en förälder. Att obehag infinner sig kan grunda sig i en rädsla att barnets situation skall förvärras av en anmälan. Det kan exempelvis röra sig om en rädsla för att barnet skall utsättas för repressalier eller att relationen till föräldrarna skall äventyras och därmed medföra att barnets situation försämras.¹⁴⁰ Att personal inom skola och förskola etcetera ställs inför svåra avvägningsproblem är ett välkänt fenomen men en motiverad önskan om att upprätthålla en förtroendefull kontakt med föräldrar får emellertid aldrig leda till att barns behov av skydd åsidosätts.¹⁴¹ I detta sammanhang är det viktigt att minnas att socialtjänstens insatser skall bygga på respekt för den enskildes integritet och i första hand på frivillighet. Även vad gäller missförhållanden som rör barn kan man många gånger komma mycket långt på frivillig väg för att förbättra situationen för barnet.¹⁴²

Anmälningsskyldigheten kan även leda tankarna till anmälan i andra sammanhang exempelvis när det har begåtts ett brott. Väsentligt att framhålla är att det vid en anmälan om missförhållande inte är fråga om att utfärda någon ”dom” över familjen. Det är inte familjen

¹³⁸ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 12

¹³⁹ SOU 2001:72 s. 166

¹⁴⁰ Mattsson, *Anmälningsskyldigheten till socialtjänsten*, s. 93

¹⁴¹ JO 1995/96 s. 289

¹⁴² Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 13

som sådan som anmäls utan det som anmäls är iakttagelser som kan innebära att ett barn kan behöva hjälp.¹⁴³

Ytterligare en omständighet som kan ha bidragit till den låga anmälningsskyldigheten är *svårigheten att avgöra när anmälningsskyldigheten egentligen inträder*. En anmälan skall enligt lagtexten göras vid ”kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd”. Enligt förarbetena krävs inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa utan även svårbedömda och obestyrkta uppgifter vilka tyder på att ett barn kan behöva stöd eller hjälp skall anmälas.¹⁴⁴

Det råder vidare osäkerhet kring hur välgrundad en misstanke måste vara för att anmälningsskyldigheten skall inträda. Problem uppstår inte sällan vid de fall då oron för ett barn är vag, svår att klä i ord och det kanske inte finns några direkta tecken på att barnet riskerar att fara illa ut. Speciellt svårt att avgöra om man skall göra en anmälan kan det vara vid psykisk misshandel då denna form av misshandel inte lämnar några fysiska spår. Ett ytterligare problem är att studier har visat att det råder skilda uppfattningar såväl mellan som inom olika yrkesgrupper om vad som egentligen är skadlig behandling av ett barn.¹⁴⁵

Ytterligare två anledningar som brukar anges som orsaker till den låga anmälningsskyldigheten är *bristande tilltro till socialnämndens förmåga att förbättra situationen för barnet samt bristande samarbete mellan socialtjänsten och övriga verksamheter*. Bristande tilltro till socialnämnden kan medföra att personal som uppmärksammar att ett barn eventuellt far illa försöker att lösa problematiken inom den egna verksamheten istället för att anmäla till socialnämnden. Föreligger ett bristande samarbete mellan socialtjänsten och övriga verksamheter kan detta leda till att personalen avstår från att vända sig till socialnämnden som uppfattas som någon ”utomstående”. Socialtjänsten uppfattas alltför ofta som otillgänglig och utan förståelse för annan verksamhet rörande barn och unga. Ytterligare skäl till varför personal ibland avstår från att vända sig till socialnämnden kan vara att det har uppstått misstro vid tidigare anmälningar. Utöver detta har socialnämnders utredningsverksamhet varit föremål för kritik från olika håll genom åren vilket kan väcka tvivel huruvida en anmälan

¹⁴³ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 13

¹⁴⁴ SOU 2001:72 s. 167

¹⁴⁵ SOU 2001:72 s. 168

verkligen överensstämmer med principen om barnets bästa.¹⁴⁶ Den bristande tilltron till socialnämnden kan vidare medföra att de anmälningsskyldiga, i strid med intentionen i lagbestämmelsen, gör en etisk värdering av den förväntade nyttan kontra risken att skada och kommer i vissa fall, medvetet eller omedvetet, fram till att avstå från att göra en anmälan.¹⁴⁷

När ett barn far illa eller riskerar att fara illa behövs all hjälp som finns att tillgå, oavsett vilken instans den härrör från. Föreligger en god samverkan kan det för det enskilda barnet innebära att problem upptäcks tidigare och att barnet får nödvändiga och adekvata insatser. När alla berörda samordnar sitt arbete blir det även lättare för barn och deras familjer att få tillgång till hjälp och stöd. Samverkan kan på så vis sägas ha en förebyggande funktion då det kan förhindra att insatserna blir mer omfattande i ett senare skede. För att avgöra vad som är barnets bästa när ett barn har blivit utsatt för våld eller andra övergrepp krävs en helhetsbild. Inte sällan behövs specialistundersökningar och utlåtanden om vilka åtgärder som behöver vidtas. Det är onekligen en svår uppgift att balansera krav på hög kompetens och specialisering och det faktum att barnet och föräldrarna inte skall behöva fler specialister och handläggare än nödvändigt. För att uppnå en bra balansgång krävs samverkan mellan myndigheter.¹⁴⁸

Vidare har det framförts att *bristen på återkoppling* från socialtjänsten kan utgöra ett skäl till varför så få anmäler.¹⁴⁹ Vid en anmälan om missförhållanden är anmälaren oftast intresserad av att få veta att anmälan tagits emot och vad som därefter sker i ärendet. Erfarenheter har visat att anmälningfrekvensen ökar om socialtjänsten lämnar någon form av återkoppling till anmälaren. Får exempelvis skolan, förskolan etcetera möjlighet till insyn i ett ärende är det oftast lättare för dessa verksamheter att stötta det barn som återfinns i ärendet. Anledningen till att det råder brist på återkoppling från socialtjänsten är en konsekvens av att bestämmelsen i 26 kap. 1 § första stycket Offentlighets- och sekretesslag (2009:400, OSL) hindrar att socialnämnden utan samtycke lämnar ut uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Uppgifter kan således inte röjas för anmälaren om föräldrarna eller den unge inte vill att den som gjort anmälan skall informeras. Utgångspunkten är följaktligen att sekretess råder såväl mot andra myndigheter som mot enskilda. Under förutsättning att den enskilde samtycker har socialnämnden emellertid möjlighet att lämna ut uppgifter vilket framkommer i 10 kap. 1 §

¹⁴⁶ Mattsson, *Anmälningssplikten till socialtjänsten* s. 95

¹⁴⁷ SOU 2009:68 s. 273

¹⁴⁸ Prop. 2002/03:53 s. 60

¹⁴⁹ Prop. 2002/03:53 s. 63

OSL. Bestämmelserna i SekrL hindrar dock inte varje form av utlämnande av information från socialnämndens sida. Anmälaren bör få en bekräftelse på att hans eller hennes anmälan har tagits emot och av vem, och telefonnummer till denne.¹⁵⁰

Viss kritik har vidare framkommit vad gäller *formuleringen av anmälningsskyldigheten* då den kan anses ges ett repressivt intryck som rimmar illa med den bild av socialtjänsten som eftersträvas i SoL, nämligen bilden av en verksamhet med hjälpande och stödjande funktioner och endast begränsad myndighetsutövning. Ord som ”anmäla”, ”ingripa” och ”skydd” kan enligt kritikerna anses förmedla ett repressivt intryck.¹⁵¹

Ordet anmälan har inom forskningen diskuterats och har i viss mån ansetts ge ett repressivt intryck. Skulle man vilja betona socialtjänstens stödjande funktion eller avdramatisera anmälningssituationen menar vissa att ett annat uttryck vore bättre, till exempel ”underrätta”. Såväl BO som Stockholms stad har tidigare föreslagit utbyte av ”anmäla” till ”underrätta” med hänvisning till att det skulle göra anmälningsskyldigheten mindre obehaglig. Kommittén mot barnmisshandel instämmer däremot inte i denna mening utan anser att begreppet anmäla skall kvarstå då en anmälan enligt kommittén faktiskt är något som skall anses vara allvarligt. Kommittén anser inte att det finns någon anledning att avdramatisera anmälningssituationen med hänsyn till att någon kanske uppfattar socialnämndens agerande som hotfullt eller att en förälder känner sig ifrågasatt.¹⁵²

Även ordet ingripa är ett begrepp som kan anses förstärka anmälningsskyldighetens repressiva karaktär. Uttrycket kan föra tankarna till föräldrar som på något sätt är försumliga, handlar på ett sätt som kan skada deras barn eller begår något fel. Ordet ingripa kan anses passa bäst när problemet består i att någon begår ett fel eller skadar sig själv medan ”erbjuda stöd och hjälp” är ett lämpligare uttryck när problemet är att en människa har det svårt. Frågan är om uttrycket ingripa är lämpligt då det varken finns något missförhållande eller någon som gör sig skyldig till något? Som exempel kan ges ett barn med neuropsykiatriska störningar eller en ungdom med depression. Trots att barnet har en välfungerande familj som gör vad den kan så kan alltså ett barn fara illa. Är det i dessa fall då lämpligt att tala om att socialtjänsten skall

¹⁵⁰ Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, s. 49

¹⁵¹ Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, s. 137

¹⁵² Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, s. 139

ingripa eller vore det lämpligare att uttrycka sig på så vis att socialtjänsten bör erbjuda stöd och hjälp? Utan tvivel har ordvalet betydelse för tolkningen av socialtjänstens uppdrag.¹⁵³

Vidare har det diskuterats huruvida ordet ”skydd” ger upphov till en låg anmälningsskyldighet. I 14 kap. 1 § SoL framkommer i första stycket en anmälningsskyldighet till allmänheten och i andra stycket en anmälningsskyldighet för vissa yrkesverksamma och myndigheter om de får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Ordet kan föra tankarna till att en anmälan skall göras endast vid tecken på mycket allvarliga missförhållanden. I förarbetena sägs emellertid att anmälningsskyldigheten är knuten till ett barns behov av stöd eller hjälp. Följaktligen kan konstateras att lagtexten och förarbetena inte samspekar så väl som de borde.¹⁵⁴ Vidare finns i 11 kap. 2 § SoL bestämmelser om vad socialnämnden skall göra när den utreder om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL och utredningsbestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL är följaktligen formulerade på två olika sätt. Detta kan skapa förvirring hos såväl anmälare och den som anmäls som hos den sociala barn- och ungdomsvården som skall utreda barnets behov. Att det återfinns två olika formuleringar skapar osäkerhet och det kan ifrågasättas huruvida det är förenligt med rättssäkerheten.¹⁵⁵ Någon lagreglerad definition av begreppen skydd och stöd förklaras eller återfinns heller inte i förarbetena.¹⁵⁶ Anledningen till att begreppen skydd eller stöd används i 11 kap. 2 § SoL brukar emellertid förklaras med hänsyn till att denna bestämmelse inte bara gäller vid anmälningar utan avser även utredningar vid ansökningar. Skillnaden i uttryck behöver därmed inte nödvändigtvis leda till förvirring.¹⁵⁷

5.3 Förhållandet mellan anmälningar och utredningar

Efter att en anmälan om missförhållanden har gjorts beslutar socialtjänsten, efter en förhandsbedömning, om huruvida en utredning skall inledas eller ej. I detta skede är det av största betydelse att socialtjänsten får tillräcklig information för att göra en bedömning. En utredning öppnas med stöd av 11 kap. 1 § SoL och genomförs utifrån bestämmelserna i 11 kap. 2 § SoL och 11 kap. 4 § SoL. Under pågående utredning som normalt skall vara klar inom fyra månader har vårdnadshavaren rätt till insyn och delaktighet. Flertalet gånger har JO

¹⁵³ Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, s. 143

¹⁵⁴ SOU 2001:72 s. 169

¹⁵⁵ Dir. 2007:168, s. 7

¹⁵⁶ SOU 2009:68 s. 260

¹⁵⁷ Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, s. 173

kritiserat socialtjänsten för att dem inte tillräckligt informerat vårdnadshavarna i utredningar som gäller deras barn.¹⁵⁸ JO har även framhållit att en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan om missförhållanden ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att en utredning behöver inledas.¹⁵⁹

Barnvårdsutredningen fyller en viktig funktion i socialtjänstens arbete med utsatta barn då kvaliteten av utredningen är avgörande för att barnen skall få den hjälp de behöver. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det även viktigt att utredningsarbetet uppfyller lagens krav när det gäller dokumentation, allsidighet och skyndsamhet. Utredningarna har emellertid ofta bristande kvalitet, tar för lång tid och dokumentationen är ofta bristfällig. En orsak till detta är att det råder oklarhet och varierande praxis i kommunerna vad gäller vad som skall kallas förhandsgranskning, utredning respektive insats. Utredningarna har vidare kritiserats på grund av att barnets situation och dess behov inte klarläggs tillräckligt tydligt och att utredningarna brister i opartiskhet och saklighet.¹⁶⁰

Samtliga anmälningar som inkommer till socialnämnden leder således inte till att en utredning inleds. Är en anmälan uppenbart obefogad avskrivs den omedelbart. Anmälningar avskrivs vidare om en förhandsgranskning visar att en insats från socialnämnden inte behövs. Ibland kan exempelvis ett samtal med familjen vara tillräckligt för att avgöra att insatser från socialtjänstens sida inte är nödvändiga. Vidare har frågan om hur många kontakter man kan ta med familjen inom ramen för en förhandsgranskning bedömts något olika från kommun till kommun.¹⁶¹

Undersökningar visar vidare att kommunerna i varierande utsträckning inleder en utredning när en anmälan inkommer. Somliga kommuner utreder samtliga anmälningar medan andra kommuner bara utreder vissa. För att åstadkomma mer likvärdiga förhållanden runt om i landet krävs tydligare bestämmelser kring utredningar.¹⁶²

¹⁵⁸ Olsson, *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola; vägar för samverkan med hem och samhälle* s. 158

¹⁵⁹ JO 1999/2000 s. 238

¹⁶⁰ Socialstyrelsen, *Anmälan, utredning, insats*, s. 50

¹⁶¹ Socialstyrelsen, *Anmälan, utredning, insats*, s. 34

¹⁶² Dir. 2007:168 s. 11

5.4 Ökning av anmälningsskyldigheten

Vad gäller statistik finns inte någon nationell sådan vad gäller anmälningar. Emellertid pågår ett arbete inom Socialstyrelsen för att utveckla den nationella officiella statistiken när det gäller barn och unga. Av en riksrepresentativ studie från år 2000 framgår att igenomsnitt anmäls cirka tre procent inom åldersgruppen 0-12 år och cirka sex procent inom åldersgrupper 13-17 år. De flesta länsstyrelserna har sett en ökning av antalet anmälningar vilket framgår av länsstyrelsernas gemensamma rapport om granskningen av den sociala barn- och ungdomsvården 2006-2007. I Västra Götaland har antalet anmälningar stadigt ökat och år 2007 ökade antalet anmälningar med 25 % jämfört med samma mätperiod året innan. Tänkbara orsaker till detta kan vara att fler familjer har svårigheter, att kunskapen om anmälningsskyldigheten har ökat, att uppmärksamhet hos allmänheten har ökat och att statistiken trots allt blivit mer tillförlitlig. Emellertid kvarstår fortfarande stora variationer mellan kommunerna som ett problem när det gäller inkomna anmälningar, antal barn som berörs samt i vilken utsträckning utredningar inleds. Vidare inkommer merparten av anmälningarna från professionella som omfattas av anmälningsskyldigheten, främst från polis och skola och dessa anmälningar gäller ungdomar. De anmälningar som verkar öka mest är de från polisen. Anmälningar som avser pojkar är något fler men det finns även mycket som tyder på att ökningen är störst när det gäller flickor. När det gäller mindre barn är de vanligaste orsakerna till en anmälan brister i omsorgen och när det gäller ungdomar kriminalitet och skolrelaterade problem.¹⁶³

5.5 Föreslagna förändringar av anmälningsskyldigheten

Den 6 december 2007 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i SoL och LVU. Utredningen kom att heta Barnskyddsutredningen. Utredningen fick bland annat i uppdrag att se över reglerna om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL. Nedan följer en kort genomgång av vad utredningen kom fram till vad gäller anmälningsskyldigheten samt även en redogörelse för den senaste utvecklingen av anmälningsskyldigheten.

Barnskyddsutredningen föreslår att familjerådgivningens anmälningsskyldighet mot bakgrund av den nya kunskapen som finns, även skall omfatta barn som bevittnar våld mot närstående. Utredningen föreslår vidare att formuleringen av anmälningsskyldigheten skall ändras till att

¹⁶³ SOU 2009:68 s. 258

en anmälan skall göras när man ”misstänker att ett barn far illa” samt att samma formulering skall användas när det gäller uppmaningen till allmänheten att anmäla. Utöver detta anser utredningen att den som är anmälningskyldig skall kunna påkalla ett möte med socialtjänsten i samband med anmälan, där även föräldrar och barn skall kunna medverka, i syfte att ta tillvara anmälarens engagemang och relation till barnet. Slutligen föreslår utredningen att den som har gjort anmälan skall kunna få återkoppling om en utredning inleds eller ej.¹⁶⁴

¹⁶⁴ SOU 2009:68 s. 26 ff

6. Anmälningsskyldighetens överensstämmelse med Barnkonventionen

Principen om barnets bästa är en av BK:s grundpelare. I artikel 3 BK sägs att när åtgärder rör barn ”skall barnets bästa komma i främsta rummet”. Denna bestämmelse motsvaras i svensk lagstiftning vad gäller skyldigheten och uppmaningen att anmäla av 1 kap. 2 § SoL, vilken stadgar att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Tröskeln är som ovan stadgats låg vad gäller anmälningsskyldighetens inträde. Enligt lagens mening är det barnets bästa som skall styra och således upp till socialnämnden, som representant för barnets välfärd, att bedöma om behov av insatser från dess sida föreligger. I detta avseende överensstämmer således anmälningsskyldighetens syfte med artikel 3 BK.¹⁶⁵

Frågan är emellertid om barnets bästa i praktiken alltid sätts i främsta rummet vad gäller anmälningsskyldigheten? Då anmälningsskyldigheten, trots en viss ökning på senare år, än idag är relativt låg kan denna fråga troligtvis besvaras nekande. Alltför ofta sätts exempelvis relationen med föräldrarna framför barnets intressen. Det upplevs ofta mödosamt att agera mot en förälder och personal inom skola och förskola är ofta rädda för att en anmälan förvärrar barnets situation. Anmälningsskyldigheten ger onekligen upphov till svåra avvägningsproblem, men en motiverad önskan om att upprätthålla en förtroendefull kontakt med föräldrarna får aldrig innebära att barnets bästa åsidosätts och barn på så vis riskerar att gå miste om sitt skydd.

För att det i praktiken skall uppstå kongruens mellan anmälningsskyldigheten och principen om barnets bästa krävs att det finns tillräckliga informationsrutiner. Inom ramen för anmälningsskyldigheten är det av största betydelse att socialtjänsten kontinuerligt får information om vilka förhållanden barn lever under. I enlighet med socialnämndens allmänna skyldighet att informera enligt 3 kap. 1 § SoL har socialnämnden en skyldighet att informera såväl allmänheten som myndigheter och yrkesverksamma om bestämmelsen om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL. Trots socialnämndens lagstadgade informationsskyldighet anges ofta som skäl till den låga anmälningsskyldigheten att det saknas information om bestämmelsens innehåll och tillämpning. Då allmänheten, myndigheter och yrkesverksamma saknar information infinner sig ofta en osäkerhet vad gäller anmälningsskyldighetens omfattning och en anmälan riskerar på grund av detta att utebli. När

¹⁶⁵ Mattsson, *Anmälningsplikten till socialtjänsten*, s. 97

den anmälningsskyldige överväger att göra en anmälan är det viktigt att personen även väger in vad konsekvensen kan bli om man inte anmäler. Att vänta med en anmälan kan leda till ödesdiga konsekvenser för det enskilda barnet. Det tycks således inte finnas tillräckliga informationsrutiner för att fullständig kongruens mellan anmälningsskyldigheten och principen om barnets bästa skall kunna uppstå, utan ökad information och kunskap krävs för att inte riskera att barn far illa. För att barnets bästa skall kunna tillgodoses är det vidare viktigt att de anmälningsskyldiga känner en tilltro till socialnämnden. Brist på tilltro har angivits som en orsak till den låga anmälningsfrekvensen, vilket innebär att verksamheter inte sällan försöker lösa barnens problem på egen hand. Detta skapar onekligen ett betydande rättssäkerhetsproblem.

En anmälan skall vidare göras genast, vid misstanke om att ett barn riskerar att fara illa. Tjänstemannen skall således göra en anmälan genast vid misstanke och inte avvakta om och när en anmälan skall göras. Det händer alltför ofta att enskilda tjänstemän ”väntar och ser”, vilket inte kan anses vara förenligt med principen om barnets bästa, då det kan resultera i betydande risker för det enskilda barnet. Jag har full förståelse för att det råder en viss osäkerhet bland de yrkesverksamma, huruvida en anmälan skall göras eller ej, men i detta avseende är det viktigt att erinra om, att det är socialnämndens ansvar att avgöra om en utredning skall göras eller ej. Det är socialnämnden som skall göra en förhandsprövning av omständigheterna och inte tjänstemannen själv. Vidare framkommer det tydligt i lagstiftningen och förarbetena att skyldigheten att anmäla är absolut, innebärande att anmälare aldrig får göra några egna överväganden. Vad som emellertid inte framkommer lika tydligt är hur allvarlig graden av misstanke skall vara, vilket riskerar att få till följd att barnets bästa inte alla gånger tas tillvara.

För att kommuner, landsting och statliga myndigheter i sitt arbete skulle kunna föra in barnets bästa i sina beslut tog BO år 2001 fram en modell för barnkonsekvensanalyser. Denna modell har sedan dess utvecklats till att numera omfatta ett arbetssätt för att systematiskt synliggöra barn och ungdomars bästa. Enligt BO och barnrättskommittén bör barnkonsekvensanalyser användas som ett verktyg för att på ett konkret och strukturerat sätt omsätta principen om barnets bästa i artikel 3 BK till handling. Trots rekommendationer att använda barnkonsekvensanalyser visar utredningar att statliga myndigheter sällan analyserar barnkonsekvenser vilket enligt mig är mycket beklämmande. Jag anser att barnkonsekvensanalyser borde användas i mycket högre utsträckning än vad de görs idag då

de utgör ett verktyg för att verkligen säkerställa att principen om barnets bästa tillgodoses i praktiken. Används barnkonsekvensanalyser skapas därtill även en bättre kongruens mellan anmälningsskyldigheten och principen om barnets bästa.

I artikel 19 BK ställs krav på konventionsstaterna att vidta olika åtgärder för att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp medan de är under föräldrarnas eller annans vård. Enligt artikel 19.2 BK bör sådana skyddsåtgärder innefatta effektiva förfaranden för att tillhandahålla stöd, undersökning, behandling, uppföljning och i vissa fall rättsliga ingripanden, men även andra former av arbete såsom identifiering och rapportering av fall om missförhållanden. En av de skyddsåtgärder som Sverige valt att införliva är anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL vilken skall säkerställa att barns missförhållanden identifieras och rapporteras till socialnämnden.¹⁶⁶ När situationer uppkommer då ett barn inte kan skyddas för vad som skall säkerställas enligt artikel 19 BK får således principen om familjens privatliv ge vika för en intervention från staten i syfte att tillförsäkra barnet den bästa miljön för en harmonisk utveckling.¹⁶⁷

Enligt artikel 19 BK skall följaktligen effektiva metoder för att förebygga alla former mot våld mot barn finnas. Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL är som ovan stadgats en metod för att förebygga våld men resultat av undersökningar visar alltså att alltför få anmälningar görs och att anmälningar ofta inkommer för sent på grund av att personer ofta gör egna överväganden vilket inte får ske. För att anmälningsskyldigheten skall anses vara en effektiv metod och uppfylla BK:s krav krävs att en anmälan görs så fort en misstanke uppkommer. För att anmälningsskyldigheten skall vara effektiv krävs vidare att en tilltro finns till socialtjänstens arbete. En tvekan får aldrig förekomma utan den anmälningsskyldige måste förlita sig på att socialtjänsten fullgör sitt yttersta ansvar för utsatta barn. Ett krav enligt artikel 19 BK är vidare att uppföljning och utvärdering skall ske. Vad gäller statistik finns i Sverige inte någon nationell sådan vad gäller anmälningar. Emellertid pågår ett arbete inom Socialstyrelsen för att utveckla den nationella officiella statistiken när det gäller barn och unga vilket får anses vara ett steg i rätt riktning. Med en undermålig statistik är det emellertid mycket svårt att uppfylla kravet om uppföljning och utvärdering då utvecklingen vad gäller

¹⁶⁶ Mattsson, *Anmälningsskyldigheten till socialtjänsten*, s. 79

¹⁶⁷ SOU 2000:77 s. 177

anmälningsskyldigheten blir mycket svår att utröna. Vad gäller kongruensen mellan art. 19 BK och anmälningsskyldigheten finns det enligt mig således mycket kvar att önska.

Bestämmelserna i SoL samspelar vidare med regleringen i BK då samhället enligt dess reglering skall se till att barn och ungdomar får växa upp under trygga förhållanden vilket framkommer i 5 kap. 1 § SoL. Socialnämnden skall om ett barn riskerar att utvecklas ogynnsamt, i nära samarbete med hemmen, sörja för att de får det skydd och det stöd som de behöver och om det är motiverat med hänsyn till den unges bästa – vård och fostran utanför hemmet.

Inom ramen för Barnskyddsutredningen framkommer vissa önskade förändringar av anmälningsskyldigheten. Utredningen föreslår bland annat att familjerådgivningens anmälningsskyldighet skall utvidgas till att omfatta barn som bevittnar våld mot närstående. Trots att familjerådgivningens verksamhet bygger på ömsesidigt förtroende anser jag i likhet med de remissinstanser som har framfört kritik att det saknas en fullt godtagbar förklaring till varför familjerådgivningen skall ha en mindre rigorös anmälningsskyldighet. Att omfatta barn som bevittnar våld mot närstående anser jag vara en bra förändring och ett steg i rätt riktning då fler barn kommer att omfattas och förhoppningsvis anmälas till socialtjänsten.

Barnskyddsutredningen föreslår vidare att formuleringen i 14 kap. 1 § första och andra stycket SoL skall ändras till att man skall anmäla när man "misstänker att ett barn far illa". Möjligtvis kan detta bidra till att fler anmälningar inkommer till socialtjänsten då ordet misstänka kan leda till att allmänheten och de yrkesverksamma uppfattar anmälningsskyldighetens tröskel som lägre. Däremot är det viktigt att man fortfarande kommer ihåg att en anmälan är något allvarligt som inte skall tas lätt på och göras i fall då misstanken är alltför svag och inte väl underbyggd. Vidare föreslås i utredningen att anmälaren tillsammans med socialtjänsten, barnet och dess föräldrar i samband med en anmälan skall kunna påkalla ett möte. Detta förslag är enligt mig positivt i den bemärkelsen att socialtjänsten får en möjlighet att tillvarata anmälarens engagemang och relation med barnet. Det enskilda fallet måste emellertid avgöra huruvida ett möte är lämpligt eller ej beroende på de specifika omständigheterna. Slutligen föreslår utredningen att återkoppling om huruvida utredning inleds eller ej alltid skall ges. Då det framkommit att bristen på återkoppling är ett av skälen till att anmälningsfrekvensen är låg anser jag denna föreslagna förändring vara väldigt bra. En anmälare är oftast väldigt intresserad av att få veta vad som sker med anmälan och erfarenheter har visat att anmälningsfrekvensen ökar om socialtjänsten lämnar någon form av återkoppling till

anmäla. Ges återkoppling kan även de verksamheter som möter de aktuella barnen lättare stötta barnen under utredningens gång.

Även vad gäller formuleringen av anmälningsskyldigheten har viss kritik framförts. I likhet med kommittén mot barnmisshandel anser jag att ordet anmäla skall kvarstå då en anmälan faktiskt är något allvarligt. Att det i 14 kap. 1 § SoL och 11 kap. 2 § SoL framkommer skilda formuleringar kan skapa en osäkerhet vilket kan resultera i att barnets intressen och behov åsidosätts vilket får anses strida mot principen om barnets bästa. Emellertid återfinns två skilda formuleringar i bestämmelserna då 11 kap. 2 § SoL inte bara används vid anmälningar utan även vid utredningar vid ansökningar vilket innebär att de skilda formuleringarna inte nödvändigtvis behöver innebära förvirring som leder till osäkerhet.

I Sverige finns vidare en nationell strategi vilken syftar till att öka kunskapen och medvetenheten om BK samt att bygga in ett barnperspektiv i allt beslutsfattande som rör barn. Regeringen, kommunerna samt myndigheterna har emellertid hittills inte helt följt kraven och infriat målen som återfinns i strategin och få effekter av de vidtagna åtgärderna har hittills setts. Enligt mig är detta mycket beklämmande då jag tror att ett aktivt arbete med den nationella strategin och BK faktiskt kan bidra till att barnets perspektiv allt oftare vägs in i beslut och därmed leder till att principen om barnets bästa tillgodoses. Jag tror även att det är väldigt viktigt att samtliga kommuner har sin egen strategi för hur BK skall genomföras. Något som emellertid är väldigt positivt i sammanhanget är att intresset bland kommuner och myndigheter för att få hjälp med att utveckla sina insatser på området har ökat. Med det ökade intresset följer förhoppningsvis även en bättre kongruens mellan den nationella rätten som helhet och BK.

BK är som framkommit i uppsatsen inte svensk lag då konventionen inte är inkorporerad i svensk lagstiftning. Istället har Sverige valt metoden att transformera bestämmelserna i konventionen vilket innebär att de delar av BK som behöver införlivas med svensk rätt transformeras till svensk författningstext. Metodvalet har gett upphov till viss kritik då somliga menar att metoden helt enkelt inte är tillräcklig för att barns rättigheter skall tas på allvar. Då BK är ett grundläggande folkrättsligt instrument som innehåller bestämmelser om barns mänskliga rättigheter har det ansetts att den måste få starkare ställning i Sverige. Frågan är om barns rättigheter verkligen säkerställs på grund av att BK ändras till lag? Det som talar emot att BK införs som lag är att det i Sverige inte finns någon tradition att göra konventioner

till lagar. Tas en in som lag befaras det bli aktuellt med fler och det kan bli komplicerat att förhålla konventionerna till varandra.¹⁶⁸ Skulle BK bli lag tror jag dock att BK:s krav troligtvis skulle tas på större allvar och därmed få ett större genomslag på såväl statlig som kommunal nivå och barnens rättigheter skulle på så vis stärkas. Skulle BK bli lag skulle detta även medföra att myndigheter och domstolar måste använda konventionen i sitt beslutsfattande vilket får ses som ett steg i rätt riktning.

Den senaste undersökningen av anmälningsskyldigheten ger visst hopp om framtiden då man kan skönja en viss ökning av antalet anmälningar. Självklart är det inget självändamål att Sverige skall ha så mycket anmälningar som möjligt men finns det en enda misstanke om att ett barn far illa måste denna uppmärksammas. Trots att Sverige många gånger anses som ett förebildsland vad gäller BK finns det enligt mig mycket kvar att önska. Stora variationer förekommer fortfarande inom kommunerna vad gäller inkomna anmälningar samt vad gäller hur många utredningar som faktiskt inleds. Denna kvarstående problematik kan troligtvis sammanlänkas med det svenska förvaltningssystemet som består av en stark decentralisering av ansvar och makt till kommunerna. Det är enligt mig oacceptabelt att barn och deras familjer får olika tillgång till samhällets service och på så vis behandlas olika beroende på hur väl kommunen de bor i efterlever BK:s krav. Den kvarstående problematiken med effekterna av Sveriges starka decentralisering kan ej anses vara förenligt med de krav som ställs i BK.

Avslutningsvis kan sägas att den formella kongruensen mellan anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL och BK:s krav är stor men i praktiken finns som ovan framkommit fortfarande mycket kvar att arbeta med. Det viktigaste måste alltid vara att barnet skyddas. Inga andra hänsyn får vara viktigare. Barn måste ges möjlighet att tillvarata sin rätt inom familjen och samhället och det viktigaste av allt, de måste ha hjälp av vuxna på vägen!

¹⁶⁸ <http://www.rb.se/press/nyheter/Pages/Barnkonventionen-som-svensk-lag.aspx>

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten*
Prop. 1993/94:107 *Sekretess m.m. hos Barnombudsmannen*
Prop. 1996/97:124 *Om ändring i socialtjänstlagen*
Prop. 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1997:116 *Barnet i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige*
SOU 2000:77 *Omhändertagen – Samhällets ansvar för barn och unga*
SOU 2001:72 *Barnmisshandel. Att förebygga och att åtgärda*
SOU 2005:43 *Barnets bästa, föräldrars ansvar*
SOU 2009:68 *Lag om stöd och skydd för barn och unga*

Kommittédirektiv

Dir. 2007:168, Översyn av bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Litteratur

Aleksander Peczenik, *Juridikens teori och metod*, Fritzes Förlag AB, Göteborg, 1995

Carl Norström & Anders Thunved, *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2009*, tjugoundra upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2009

Johanna Schiratzki, *Barnrättens grunder*, tredje upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2006

Lena Olsen, (red.), *Barns makt; Barn som aktörer*, Iustus Förlag AB, 2004

Staffan Olsson, *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola; vägar för samverkan med hem och samhälle*, andra upplagan, Studentlitteratur 2006

Titti Mattsson, Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten, *Anmälningssplikten till socialtjänsten* (s. 77-101), Elanders Gotab, Stockholm, 2002

Titti Mattsson, *Barnet och rättsprocessen – Rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*, Juristförlaget i Lund, Lund, 2002

Myndighetsrapporter

Barnombudsmannen 2002, *Att förverkliga barnkonventionen – slutrapport från ett treårigt uppdrag*, Stockholm

BR 2008:04 Barnombudsmannen, *Från beslut till praktik – Barnkonventionen i kommunala verksamheter*, Stockholm

Socialstyrelsen, *Anmälan, utredning, insats; Individ- och familjeomsorgens arbete med barn*, artnr. 1998-03-004

Socialstyrelsen, *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*, artnr. 2004-101-1

Socialstyrelsen, *BBIC-Barns Behov I Centrum; social barnavård i förändring; slutrapport från BBIC-projektet*, artnr. 2007-110-18

Socialstyrelsen, *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, artikelnr. 2007-123-31, s

Justitieombudsmannens ämbetsberättelser

JO 1992/93 s. 319

JO 1993/94 s. 264

JO 1995/96 s. 247

JO 1995/96 s. 283

JO 1996/97 s. 268

JO 1998/99 s. 417

JO 1999/2000 s. 238

JO 2002/03 s. 170

JO 2004/05 s. 299

JO 2007/08 s. 261

Rättsfallsförteckning

Regeringsrätten

RÅ 2007 ref. 29

Övrigt

Dagmar Lagerberg, *Skydd och stöd i social barnavård*, Institutionen för kvinnors och barns hälsa, Akademiska barnsjukhuset, Uppsala

Madeleine Cocozza, *Anmälningssplikten som instrument för att identifiera barn som behöver samhällets skydd*, Rapport nr 26 juni 2003

RiR 2004:30 Riksrevisionen, *Barnkonventionen i praktiken*, Stockholm

Socialstyrelsens allmänna råd om anmälan om missförhållanden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) SOSFS 2003:16 (S)

Unicef, *Handbok om Barnkonventionen*, upplaga 1:1

Internet

<http://www.rb.se/press/nyheter/Pages/Barnkonventionen-som-svensk-lag.aspx> Information hämtad 2010-09-01