

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att utreda frågor som handlar om socialnämnders arbete med barn och om utökade möjligheter att inhämta och utbyta uppgifter inom socialtjänsten för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. Uppdraget rör sex huvudfrågor och har innefattat att utreda

1. om anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ska utökas till att omfatta fler myndigheter och yrkesgrupper än idag,
2. om det ska vara obligatoriskt för socialnämnder att återkoppla till den som enligt 14 kap. 1 § SoL omfattas av skyldigheten att göra en anmälan om oro för barn,
3. om socialnämndernas möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren inom ramen för en barnavårdsutredning, dvs. en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, ska utvidgas,
4. om gallringsbestämmelserna i fråga om handlingar i barns personakter (barnakter) bör ändras och om den 70-åriga sekretesstiden för handlingar i barnakter ska förlängas,
5. om möjligheterna till informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner behöver utvidgas i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga, samt
6. behovet av att förbättra möjligheterna för socialnämnder att inhämta information vid utredning av barnets bästa när det gäller frågor om vårdnad om barn, barns boende och barns rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor hos.

Vi har också haft i uppdrag att redogöra för och analysera de författningsförslag som Socialstyrelsen lämnat i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*, att väga de förslag som lämnas i rapporten mot andra möjligheter att göra anmälningar om oro för barn sökbara samt att göra jämförelser med andra nordiska länder i frågan om registrering av anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning.

I uppdraget har ingått att föreslå nödvändiga författningsändringar och att analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av förslagen.

Några inledande utgångspunkter och bedömningar

Vårt uppdrag har sin utgångspunkt i barnets rättigheter och vikten av att betrakta och bemöta barn som egna rättighetsbärare. I vårt arbete har detta därför varit en central utgångspunkt för våra överväganden och förslag. Utöver dessa utgångspunkter har vi formulerat ytterligare utgångspunkter som har varit fundamentala för våra överväganden och förslag. Det handlar om att barns rätt att få beaktat vad som är barnets bästa innebär att intrång i såväl barns som vuxnas personliga integritet ibland är nödvändigt, att barns skyddsbehov ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt oavsett var barnet bor eller vistas, att socialnämnderna och därmed socialtjänsterna ska få fler verktyg i sitt arbete med att tillgodose barns bästa, att förtroendet för socialtjänsterna ska vidmakthållas och stärkas ytterligare samt att den rättsliga regleringen ska vara tydlig, lättillgänglig och teknikneutral.

Under arbetets gång har det blivit tydligt att frågor om myndighetsutövning, ett ärendes inledande och ärendehandläggning till följd av en anmälan om oro för barn är av övergripande betydelse för många av de frågor vi behandlar. Vi tar därför särskilt ställning till frågor om myndighetsutövning och om när ett ärende ska anses inlett hos en socialnämnd när en anmälan om oro för ett barn har gjorts. Vår bedömning är att ett beslut att inleda en utredning respektive ett beslut att inte inleda en utredning utgör myndighetsutövning. Vidare gör vi bedömningen att när en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd inleds alltid ett ärende.

Om våra förslag genomförs förväntas dessa leda till att fler barn som är i behov av en socialnämnds stöd eller skydd får det. Förslagen förväntas också leda till att allmänna domstolar i vissa fall får mer underlag för att kunna bedöma vad som är barns bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Förslagen innebär således att barnets bästa kan tillgodoses i större omfattning och att barns rättigheter förverkligas och tillvaratas i större utsträckning än i dag. Förslagen kommer att ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och kan på sikt leda till att färre barn begår eller utsätts för brott. Sammantaget innebär våra förslag att socialtjänsterna får fler verktyg i sitt arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn.

Fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid oro för barn

I vårt utredningsuppdrag har ingått att överväga om fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Vi har konstaterat att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Kustbevakningen, Tullverket, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket är myndigheter som i sin verksamhet kan få kännedom om eller misstanke att barn far illa. Utifrån detta samt då myndigheter måste anses ha ett särskilt ansvar för att uppmärksamma barn som far illa och medverka till att socialnämnder får kännedom om detta föreslår vi att dessa myndigheter ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och att det uttryckligen ska framgå av bestämmelsen.

Med beaktande av det uppdrag och den roll i samhället som ordningsvakter har föreslår vi även att ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och att ordningsvakter vid sådan anmälan ska anmäla direkt till en socialnämnd.

Under arbetet med denna fråga har vi kommit fram till att regleringen i 14 kap. 1 § SoL behöver förtydligas så att det av bestämmelsen framgår vilka myndigheter och aktörer som är anmälningsskyldiga. Vi föreslår därför att de myndigheter och aktörer som enligt regeringens uttalanden i förarbeten och enligt uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) redan i dag anses

omfattas av anmälningsskyldigheten uttryckligen ska anges i bestämmelsen. Detta avser medlare enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken samt Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Om det i en lag som reglerar en viss verksamhet finns en hänvisning till anmälningsskyldigheten ska det också uttryckligen framgå av 14 kap. 1 § SoL att anmälningsskyldighet föreligger. Därför föreslår vi att det i 14 kap. 1 § SoL ska anges att verksamheter som omfattas av skollagen (2010:800) och som berör barn är anmälningsskyldiga. Detsamma gäller även för tandvården samt de som fullgör uppgifter i verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Ur integritetssynpunkt är det för den vars uppgifter kan framkomma i en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL av stor vikt att uppgifterna inte sprids till obehöriga. Därför föreslår vi att sekretess, i verksamheter som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL, ska gälla för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i en anmälan som gjorts med stöd av 14 kap. 1 § SoL, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi föreslår också att meddelarfriheten avseende uppgifter i en anmälan ska inskränkas innebärande att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att fler myndigheter och aktörer omfattas av den lagstadgade anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa kan förväntas medföra att fler barn än i dag kommer att få tillgång till socialnämndernas skydd eller stöd. Förslaget kan även bidra till att åtgärder och insatser för barn kan bli aktuella i ett tidigare skede än i dag. Förslaget kommer därför att stärka barns rättigheter. En lagstadgad anmälningsskyldighet för fler myndigheter och yrkesverksamma bidrar därmed till att minska mörkertalet när det gäller barn som far illa och kan bidra till att förebygga brott. De myndigheter som uttryckligen kommer att vara anmälningsskyldiga enligt 14 kap. 1 § SoL liksom de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt samma bestämmelse kommer att få ett tydligt ansvar för att bidra till att barn som far illa eller misstänks fara illa kommer till en socialnämnds kännedom.

Den som ska få återkoppling efter en anmälan om oro för barn ska få det skriftligen och inom viss tid

I dag finns det en möjlighet för socialnämnder att höra av sig till den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL och informera (återkoppla) om anmälan har föranlett att en utredning inletts eller inte inletts alternativt informera om att en utredning redan pågår (14 kap. 1 b § SoL). Om den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL begär det ska återkoppling ske, om det inte med hänsyn till omständigheterna är olämpligt.

Även om det redan i dag finns en skyldighet att på begäran återkoppla till anmälaren har vår kartläggning visat att flera olika orsaker sammantaget bidrar till att så inte alltid sker. Det handlar bl.a. om tids- och resursbrist och en osäkerhet om vilken information som får lämnas ut. Eftersom information till anmälaren fyller en viktig funktion för anmälningsskyldighetens fullgörande föreslår vi att det införs en reglering som innebär att om information varom nu är fråga ska lämnas så ska det göras skriftligen och som huvudregel inom 14 dagar från det att anmälan inkom till socialnämnden. Detta kan dels underlätta återkopplingen, dels bidra till att återkopplingen faktiskt blir av.

Informationen i den skriftliga återkopplingen är förvisso begränsad men de uppgifter som ska framgå är likväl skyddsvärda ur integritetssynpunkt eftersom själva uppgiften om att en anmälan har gjorts till en socialnämnd kan vara integritetskänslig. Vi föreslår därför att det hos de verksamheter som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL ska gälla sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i den skriftliga informationen som lämnats enligt 14 kap. 1 b § SoL, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi föreslår också att meddelarfriheten avseende uppgifter i den skriftliga informationen som lämnats ska inskränkas innebärande att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Förslaget om att återkoppling ska ske skriftligen och inom viss tid kan förväntas leda till att den information som en anmälningsskyldig har rätt till faktiskt också lämnas. Att den som har begärt

återkoppling får det ökar förtroendet för socialtjänsterna vilket i sin tur kan bidra till att de som är anmälningsskyldiga fullgör anmälningsskyldigheten i större utsträckning. Förslaget kan således innebära att fler barn som är i behov av en socialnämnds stöd eller skydd får det. Att information till den som har gjort en anmälan om oro för barn ska lämnas skriftligen innebär även att uppgifterna kan sparas hos anmälaren vilket medför att informationen kan dokumenteras hos den verksamhet som har gjort anmälan och i många fall följa barnet i stället för anmälaren. Den som har anmält eller anmälande myndighet kommer därmed vid behov kunna följa upp barnets situation på ett bättre sätt. Så kan vara fallet om det t.ex. är barnets skola som har gjort anmälan om oro. Detta förslag bidrar därmed till att stärka skyddet för barn i utsatta situationer.

Socialnämnderna ska få utökade möjligheter att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

Vi föreslår att socialnämnder vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd som huvudregel ska inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren avseende barnet samt närstående till barnet som är över 15 år och som barnet bor tillsammans med. Registerutdragen ska dock inte behöva inhämtas om det bedöms vara obehövligt.

Vidare föreslår vi att socialnämnderna, i enlighet med vad som redan i dag gäller för andra ärenden där socialnämnder kan inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren, ska ha en möjlighet att inhämta dessa registerutdrag även avseende andra personer.

Socialnämnderna ges i och med detta förslag ökade förutsättningar att kunna göra relevanta riskanalyser vid sina utredningar av ett barns behov av skydd eller stöd. Förslaget innebär att socialnämnder får ytterligare en parameter att lägga till grund för den helhetsbedömning som ska göras avseende barnets situation vilket ger socialnämnderna ökade möjligheter att fatta välgrundade beslut. Det kan i sin tur antas bidra till att barns rätt att få erforderligt skydd eller stöd tillgodoses i större utsträckning. Förslaget kan också bidra till att fler barn kommer att erbjudas adekvata insatser vilket innebär ökade förutsättningar att i ett tidigt skede bryta en destruktiv och skadlig utveckling.

Förslaget kommer att medföra visst merarbete för socialnämnderna. Med bättre riskanalyser och möjlighet till tidiga insatser kan det dock antas att förslaget på sikt leder till minskad arbetsbelastning och minskade kostnader för kommunerna. Förslaget kommer inledningsvis innebära kostnader för Polismyndigheten eftersom det är en kostnad att skicka papperskopia av de begärda registerutdragen, när så sker. På sikt innebär förslaget inga ökade kostnader för Polismyndigheten eftersom socialnämnderna framledes bör få del av utdragen elektroniskt. När en sådan ordning är införd kommer de kostnader Polismyndigheten har för att skicka registerutdrag per post att försvinna.

Förbättrad sökbarhet av handlingar som rör barn och längre gallringsfrister

Anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning hos en socialnämnd är i dag inte digitalt sökbara. Det är angeläget att dessa handlingar blir digitalt sökbara så att socialnämnder kan ta del av handlingarna på ett säkert och effektivt sätt. Vi förordar att en anmälan om oro för barn alltid bör bli en del av barnets personakt (barnakt). Detta innebär att en barnakt alltid bör skapas när en anmälan om oro inkommer till en socialnämnd, förutsatt att en sådan akt inte redan finns för barnet. Genom att samtliga anmälningar om oro för barnet, även de som inte leder till en utredning, blir en del av barnakten blir handlingarna också digitalt sökbara.

Att en barnakt alltid skapas när en anmälan om oro inkommer till en socialnämnd innebär att samtliga uppgifter om ett barn som kan vara av relevans för bedömningen av ett barns behov av skydd eller stöd kommer finnas samlade på en och samma plats inom berörd socialnämnd. Om en ny anmälan om oro för barnet inkommer bidrar en sådan ordning till att socialnämnderna på ett effektivare och bättre sätt kan få en helhetsbild av barnets situation. Detta innebär vidare att möjligheterna att utforma och anpassa en inledd utredning utifrån barnet ökar eftersom tidigare anmälningar och eventuell tidigare utredning kan lägga en grund för den nya utredningens fortsatta bedrivande. Möjligheten att i större utsträckning kunna ha barnet i fokus innebär att barns rättigheter kan förverkligas och tillgodoses i större utsträckning än i dag. Att samtliga anmälningar

om oro för barn blir en del av barnakten kommer innebära administrativa och arbetsrelaterade tidsvinster. Socialtjänsterna kommer kunna arbeta effektivare och behöva göra färre interna och externa efterforskningar avseende det barn som ett ärende gäller.

Vi föreslår att det införs en längre gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebärande att handlingarna inte ska gallras förrän 60 år efter barnets födelse. Förslaget innebär att vissa handlingar kommer att sparas längre tid än i dag. Det kommer leda till att socialnämnder får möjlighet att ta del av tidigare dokumentation rörande barnet om det för samma barn inkommer en ny anmälan om oro. Vidare möjliggör denna längre gallringsfrist att enskilda i vuxen ålder har möjlighet att ta del av handlingar som avser dokumentation om dem själva och som har gjorts under deras barndom. Med en 60-årig gallringsfrist behöver den nuvarande regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som innebär att sekretess för dessa allmänna handlingar gäller i 70 år, inte ändras. Förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär att socialnämnderna ges ökade förutsättningar att göra bättre överväganden om risker och bedömningar vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Förslaget bidrar till att fler barn kommer kunna erbjudas adekvata insatser vilket i sin tur innebär ökade förutsättningar att i ett tidigt skede bryta en destruktiv och skadlig utveckling. Detta har positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet. Längre gallringsfrist för handlingar i barnakter bidrar också till att enskildas rättigheter i större utsträckning tillvaratas eftersom detta ger enskilda möjlighet att i vuxen ålder få del av innehållet i sin barnakt. Längre gallringsfrister för vissa handlingar i barnakter innebär också att Sveriges reglering på området närmar sig de regler om gallringsfrister som finns i andra nordiska länder för motsvarande handlingar.

Vad gäller kostnaderna för förvaring av fler handlingar hos en arkivmyndighet är det av betydelse att flera kommuner i dag anslutit sig eller inom kort kommer att ansluta sig till ett s.k. e-arkiv. På sikt kommer detta förslag därmed inte innebära några ökade arkiveringskostnader.

Utökade möjligheter till informationsdelning mellan socialtjänster

Vi har identifierat olika situationer där det kan finnas behov av att lämna ut information från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun. Detta för att på bästa sätt kunna motverka att barn far illa. Vi har konstaterat att det finns regler som i vissa fall möjliggör sådant informationsutlämnande utan hinder av sekretess men vi har bedömt att de bestämmelser som finns inte fullt ut tillgodoser de behov av informationsdelning som vi har identifierat. Mot bakgrund härav föreslår vi att en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun ska få lämna ut uppgifter som rör ett barn om det finns risk för att barnet begår eller utsätts för brottslig verksamhet. För att uppgifter ska få lämnas ut ska det krävas att informationsdelningen kan antas bidra till att barnet inte far illa och utlämnande av uppgifterna får bara ske om det bedöms vara till barnets bästa. Vi föreslår också en reglering som innebär att myndigheterna därefter, utan hinder av sekretess, får ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

Förslaget syftar ytterst till att socialtjänster ska få fler verktyg för att kunna förebygga att barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet och kan bidra till att socialtjänsternas möjligheter att vidta lämpliga insatser för barn som har behov av stöd eller skydd förbättras. Förslaget skapar därmed förutsättningar för att samhället ska kunna ta ett gemensamt ansvar för de barn som riskerar att fara illa. Förslaget kommer inte bara innebära positiva effekter för möjligheterna att förhindra att barn far illa utan stärker även det brottsförebyggande arbetet. En möjlighet för en myndighet inom socialtjänsten att lämna ut information till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun innebär nämligen att det finns ytterligare möjligheter att fånga upp de barn som riskerar att begå brott eller utsättas för brottslig verksamhet.