



Handläggare

Linda Qvarnström

Socialnämnden

Remissvar - Remiss av promemorian Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn, dnr S2023/02226

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar att

1. anta nedan yttrande som sitt eget svar på Remiss av promemorian Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn, dnr S2023/02226, daterad 2023-10-06, och överlämna det till Regeringskansliet.

Beskrivning av ärendet

En utredning på uppdrag av Socialdepartementet om frågor för utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn. Då socialtjänsten utgör det yttersta skyddsnätet för barn som far illa och riskerar att fara illa föreslår utredningen att socialtjänsten ska få bättre verktyg och förutsättningar för att lyckas med sitt uppdrag. Utredningen har tagit ställning till följande frågor:

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,

Utredningen föreslår att fler myndigheter och instanser ska omfattas av anmälningsskyldigheten, bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Kustbevakningen, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket samt ordningsvakter.

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,

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att återkoppla till den som omfattas av anmälningsskyldigheten.

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,



Utredningen föreslår att 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.

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,

Utredningen föreslår längre gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter.

5. om möjligheterna till informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner behöver utvidgas i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga, samt

Utredningen föreslår 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.

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.

Utredningen föreslår att verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådana verksamheter ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Yttrande

Förslaget kommer innebära mer arbete för socialnämnden men då det också skulle leda till fler verktyg för att förebygga brott och stärka skyddet för barn och unga föreslås nämnden att ställa sig bakom förslagen i utredningen.

Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Det utredningen föreslår kommer leda till ökade kostnader för kommunen då det kommer att innebära att Socialnämnderna kommer behöva hantera fler anmälningar om oro för barn och när fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa finns det skäl att anta att fler utredningar kommer att inledas med anledning av detta.

Övriga konsekvenser

Förslaget innebär många juridiska förändringar och förändrade arbetssätt men syftar till att ge socialtjänsten fler verktyg att förebygga brott och stärka skyddet för barn.



Beslutsunderlag

Remiss, Ds 2023:15 - Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn, 2023-07-07

Beslutet skickas till

Regeringskansliet

Marjo Savelius
Socialchef

Linda Qvarnström
Verksamhetschef Individ- och
familjeomsorg

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn

Ds 2023:15



Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0631-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0632-5 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Socialministern Lena Hallengren beslutade den 4 februari 2022 att ge den stf. chefsrådmannen Anna Tengberg i uppdrag att biträda Socialdepartementet med att utreda utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn (S 2022:A). Uppdraget skulle redovisas den 8 mars 2023 (S2022/00807).

Den 1 mars 2023 beslutade socialtjänstministern Camilla Waltersson Grönvall att utvidga uppdraget och förlänga utredningstiden till och med den 8 maj 2023 (S2023/00898).

Den 9 mars 2022 anställdes hovrättsassessorn Sara-Emelie Savert för att arbeta som utredningens sekreterare. Utredaren har biträts av en arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet och Justitiedepartementet.

Denna promemoria är resultatet av gemensamt arbete av utredaren och sekreteraren. Den är därför skriven i vi-form även om utredaren ensam ansvarar för innehållet i promemorian. Genom denna promemoria, *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn*, är uppdraget slutfört.

Malmö i maj 2023

Anna Tengberg

/Sara-Emelie Savert

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	27
1.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	30
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	31
1.4 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	32
1.5 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	33
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.....	34
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	35
1.8 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	36
1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	41
1.10 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	44
1.11 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	45
1.12 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	46

1.13	Förslag till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)	47
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	48
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder	49
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	50
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister	55
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.....	59
2	Utredningens uppdrag och arbete	61
2.1	Uppdragets innehåll	61
2.2	Utredningens arbete	64
2.3	Promemorians disposition	67
3	Rättsliga utgångspunkter	69
3.1	Inledning	69
3.2	Barns rättsliga ställning	69
3.2.1	Barnkonventionen.....	69
3.2.2	Europeiska unionen och Europarådet	71
3.2.3	Socialtjänstlagen och föräldrabalken.....	73
3.2.4	Barnets bästa, barnrättsperspektiv, barnperspektiv och barnets perspektiv	75
3.3	Socialnämnders särskilda ansvar för barn.....	77
3.3.1	Socialnämnders ärenden om barn som far illa eller misstänks fara illa	78
3.4	Sekretess och tystnadsplikt.....	83
3.4.1	Allmänt om sekretess och tystnadsplikt.....	83

3.4.2	Sekretess mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar.....	84
3.4.3	Samtycke och sekretessbrytande bestämmelser	85
3.4.4	Något om sekretess och tystnadsplikt inom socialtjänsten.....	87
4	Utgångspunkter för övervägandena och förslagen	91
4.1	Inledning.....	91
4.2	Barn är egna rättighetsbärare.....	91
4.3	Barnets bästa innebär att intrång i barns och vuxnas personliga integritet ibland är nödvändigt.....	92
4.4	Barns skyddsbehov ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt oavsett var barnet bor eller vistas.....	93
4.5	Socialnämnder ska få fler verktyg i sitt arbete med att tillgodose barns bästa.....	94
4.6	Förtroendet för socialtjänsterna ska vidmakthållas och stärkas ytterligare.....	95
4.6.1	Flera faktorer är av betydelse för förtroendet för socialtjänsterna	95
4.6.2	Tydlighet, förutsebarhet och transparens är förtroendeskapande.....	99
4.7	Den rättsliga regleringen ska vara tydlig, lättillgänglig och teknikneutral.....	100
5	Nordisk utblick	103
5.1	Inledning.....	103
5.2	Finland.....	103
5.3	Norge.....	105
5.4	Danmark.....	109
6	Frågor om myndighetsutövning	113
6.1	Inledning.....	113

6.2	En socialnämnds beslut i frågan om utredning utgör myndighetsutövning.....	114
6.3	Ett ärende inleds när en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd	117
7	Anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.....	125
7.1	Bakgrund och avgränsning.....	125
7.2	Anmälningsskyldighetens utveckling och förändring över tid	127
7.3	Om anmälningsskyldigheten enligt gällande reglering	130
7.3.1	De anmälningsskyldiga	130
7.3.2	Anmälningsskyldighetens innebörd	133
7.3.3	Anmälan om oro för barn och sekretess.....	135
7.4	Myndigheters särskilda ansvar för att tillgodose barns rättigheter.....	136
7.5	Överväganden och förslag.....	137
7.5.1	Det behöver förtydligas vilka som omfattas av anmälningsskyldigheten.....	137
7.5.2	Ytterligare myndigheter ska omfattas av anmälningsskyldigheten.....	146
7.5.3	Ordningstvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten.....	171
7.5.4	Hänvisning till regleringen om anmälningsskyldighet.....	175
7.5.5	Behov av en ny sekretessbestämmelse	177
7.6	Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten	181
8	Återkoppling till den som anmält oro för barn till en socialnämnd.....	183
8.1	Inledning och bakgrund.....	183
8.2	Nuvarande reglering och kvarstående problem.....	185
8.3	Återkoppling i praktiken.....	186

8.4	Överväganden och förslag.....	187
8.4.1	Återkopplingens genomförande ska tydliggöras.....	187
8.4.2	Behov av en ny sekretessbestämmelse	193
8.5	Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten.....	195
9	Utökade möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren	197
9.1	Inledning och bakgrund	197
9.2	Misstanke- och belastningsregistren.....	199
9.2.1	Registrens innehåll och syfte	199
9.2.2	Bestämmelser om sekretess för uppgifterna i registren.....	200
9.2.3	Utlämnande av uppgifter ur registren.....	202
9.3	Socialnämnders möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren	205
9.3.1	Rättslig reglering.....	205
9.3.2	Allmänna råd och annan vägledning.....	206
9.3.3	Förfarandet vid utlämnande av uppgifter ur registren till en socialnämnd	209
9.4	Överväganden och förslag.....	210
9.4.1	Socialnämnder ska få en skyldighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i vissa ärenden.....	210
9.4.2	Socialnämnder bör erhålla registerutdragen genom annat elektroniskt utlämnande.....	221
9.4.3	Endast relevanta uppgifter ur registren bör redovisas i socialnämndernas utredning.....	225
9.4.4	Förslaget kräver inte att det införs några nya sekretessbestämmelser	226
9.5	Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten.....	226
10	Gallring och sökbarhet av handlingar som rör barn	231

10.1	Inledning och bakgrund.....	231
10.2	Avgränsning.....	233
10.3	Regleringen om gallring enligt socialtjänstlagen	233
10.4	Dokumentation i verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen.....	235
10.4.1	Tillämpliga bestämmelser	235
10.4.2	Personakter och deras innehåll.....	236
10.4.3	Dokumentationens omfattning.....	238
10.4.4	Vikten av att dokumentera	241
10.5	Vissa handlingar ska bevaras och andra ska gallras.....	243
10.6	Myndigheternas arkiv och överlämnande till arkivmyndigheter.....	243
10.7	Anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning.....	245
10.7.1	Administrativ hantering av anmälningar om oro för barn	245
10.7.2	För handlingar i pärmen gäller särskilda gallringsbestämmelser.....	247
10.7.3	Socialstyrelsens rapport om att göra anmälningar som gäller barn sökbara.....	247
10.8	Överväganden och förslag.....	253
10.8.1	Samtliga anmälningar om oro för barn bör bli digitalt sökbara	253
10.8.2	En anmälan om oro för barn bör alltid bli del av en barnakt.....	255
10.8.3	Finns samtliga anmälningar om oro för barn i en barnakt blir de digitalt sökbara.....	259
10.8.4	Vissa handlingar i en barnakt ska sparas längre tid än i dag	260
10.8.5	Sekretesstiden för handlingar i barnakter bör inte ändras.....	267
10.8.6	Förlängd gallringstid för handlingar i barnakter.....	269
10.8.7	Handlingar i en barnakt bör överlämnas till en arkivmyndighet först när barnet har fyllt 18 år...	274

10.8.8	Övriga frågor om sekretess	275
10.8.9	Det finns fördelar med ett nationellt register för barnakter	276
10.8.10	Ett alternativt sätt att göra anmälningar om oro för barn som far illa sökbara	278
10.9	Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten.....	281
11	Informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte	285
11.1	Inledning och bakgrund	285
11.2	Avgränsning	286
11.3	Brottsförebyggande arbete	289
11.3.1	Definition av brottsförebyggande arbete.....	289
11.3.2	Några utgångspunkter för brottsförebyggande arbete	291
11.3.3	Kommuners brottsförebyggande arbete	292
11.4	Socialnämnders roll i det brottsförebyggande arbetet.....	294
11.4.1	Socialnämnders förebyggande arbete i allmänhet	294
11.4.2	Socialnämnders brottsförebyggande arbete i synnerhet.....	295
11.4.3	Några sekretessbrytande bestämmelser för utlämnande av information mellan myndigheter inom socialtjänsten.....	306
11.4.4	Tidigare och pågående lagstiftningsarbeten.....	310
11.5	Anmälningar om oro för barn som inte leder till någon utredning	319
11.6	Överväganden och förslag.....	320
11.6.1	En myndighet inom socialtjänsten ska i vissa fall få lämna ut information i brottsförebyggande syfte	320
11.6.2	Barnets rätt att få relevant information om informationsutlämnandet.....	340

11.6.3	Formerna för utlämnandet samt dokumentation	341
11.6.4	Förslaget kräver inte införande av några nya sekretessbestämmelser	344
11.7	Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten	344
12	Socialnämndernas inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge	349
12.1	Inledning och bakgrund	349
12.2	Avgränsning	350
12.3	Vårdnad, boende och umgänge – socialnämndernas uppdrag.....	352
12.3.1	Att lämna upplysningar och snabbupplysningar	353
12.3.2	Utredning med anledning av domstols uppdrag	355
12.3.3	Inhämtande av uppgifter när en part eller barnet har skyddade personuppgifter	358
12.4	Utredningsåtgärder i frågor som rör barn enligt socialtjänstlagen respektive föräldrabalken.....	365
12.5	Överväganden och förslag.....	369
12.5.1	Socialnämndernas behov av att få uppgifter från en referensperson utan samtycke från en vårdnadshavare	369
12.5.2	Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter som avses i skollagen och anställda i sådan verksamhet.....	375
12.5.3	Partsinsynen ska begränsas i vissa fall.....	381
12.5.4	Frågor om vittnesplikt och skyldigheten att i vissa fall utge skriftliga bevis	399
12.6	Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten	402

13 Överväganden om personuppgiftsbehandling och intrång i den personliga integriteten	405
13.1 Inledning.....	405
13.2 Kapitlets disposition	407
13.3 Skydd mot intrång i den personliga integriteten och om personuppgiftsbehandling	408
13.3.1 Barnkonventionen	408
13.3.2 Den enskilde har rätt till en privat sfär skyddad från intrång.....	409
13.3.3 Nationella bestämmelser rörande skyddet mot intrång i den personliga integriteten	410
13.3.4 Internationella bestämmelser rörande skyddet mot intrång i den personliga integriteten.....	411
13.3.5 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling.....	413
13.4 Flera myndigheter och aktörer kommer att behandla personuppgifter.....	426
13.5 Ett stort antal personuppgifter av varierande slag kommer att behandlas.....	428
13.5.1 Anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa	428
13.5.2 Återkoppling till den som anmält oro för barn till en socialnämnd.....	429
13.5.3 Utökade möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren.....	430
13.5.4 Gallring och sökbarhet av handlingar som rör barn.....	430
13.5.5 Informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte...	431
13.5.6 Inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge.....	431
13.5.7 Sammanfattning.....	432
13.6 Antal personer som berörs av förslagen	432
13.7 Socialnämnders personuppgiftsbehandling	433
13.7.1 Tillämpliga regelverk	433

13.7.2	Integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen	435
13.7.3	Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen	437
13.7.4	Behandling av känsliga personuppgifter	439
13.7.5	Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott	442
13.7.6	Särskilt om vissa principer i dataskyddsförordningen, m.m.	443
13.7.7	Den enskildes rättigheter.....	451
13.7.8	Intrång i den personliga integriteten och frågan om proportionalitet	453
13.7.9	Socialstyrelsens förslag om anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning.....	460
13.8	Andra myndigheters och aktörers personuppgiftsbehandling.....	465
13.8.1	Anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.....	465
13.8.2	Återkoppling till den som anmält oro för barn till en socialnämnd	472
13.8.3	Gallring och sökbarhet av handlingar som rör barn	474
13.9	Konsekvensbedömning avseende dataskydd	477
13.10	Behovet av och fördelarna med förslagen väger tyngre än andra intressen	479
14	Förslagets konsekvenser.....	487
14.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	487
14.2	Socialtjänsterna får fler verktyg för att förebygga brott och stärka skyddet för barn	488
14.3	Konsekvenser för barn och barns rättigheter	488
14.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	491
14.5	Konsekvenser för jämställdheten	493

14.6	Konsekvenser för kommunerna.....	497
14.6.1	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	497
14.6.2	Utgångspunkter för beräkning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna...	499
14.6.3	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	506
14.7	Konsekvenser för myndigheters verksamhet	517
14.7.1	Konsekvenser för myndigheters arbetsbelastning	517
14.7.2	Ekonomiska konsekvenser för myndigheterna...	519
14.8	Konsekvenser för övriga aktörers verksamhet.....	524
14.9	Samhällsekonomiska konsekvenser	526
14.10	Andra konsekvenser av förslagen.....	528
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	531
15.1	Ikraftträdande ska ske den 1 januari 2025	531
15.2	Behovet av övergångsbestämmelser.....	531
16	Författningskommentar	533
16.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	533
16.2	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	536
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	539
16.4	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	540
16.5	Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125).....	540
16.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.....	541
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	541
16.8	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	542

16.9	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	552
16.10	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	560
16.11	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	561
16.12	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	561
16.13	Förslaget till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)	562
Bilaga 1	Utredning om utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn	563
Bilaga 2	Ändring av uppdraget att utreda utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn (S 2022:A)	579

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.

Utökade möjligheter för socialnämnder att inhämta uppgifter i frågor om vårdnad, boende och umgänge

Vi gör bedömningen att det finns ett behov av att socialnämnder kan få uppgifter från vissa referenspersoner utan samtycke från en vårdnadshavare för att på så sätt inhämta den information som behövs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Därför föreslår vi att verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådana verksamheter ska omfattas av en uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten ska gälla när en socialnämnd på uppdrag av en allmän domstol ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning enligt bestämmelser i föräldrabalken och socialnämnden bedömer att uppgifter från referenspersoner ska inhämtas. Vissa personer som ingår i elevhälsan ska undantas från föreslagen uppgiftsskyldighet.

Vid bedömning av barnets bästa gällande frågor om vårdnad, boende eller umgänge måste socialnämnderna kunna inhämta all relevant information om barnet och barnets situation även när sekretess gäller för uppgift om var barnet eller någon närstående till barnet har sin hemvist eller annars befinner sig. I dag råder osäkerhet hos socialnämnder och domstolar om en socialnämnd, när den ska lämna upplysningar eller göra en utredning enligt bestämmelser i föräldrabalken, kan ha kontakter och prata med referenspersoner på den ort där barnet eller någon närstående till barnet befinner sig utan att rätten till partsinsyn leder till att de sekretesskyddade uppgifterna röjs. Vi föreslår därför att när en socialnämnd på uppdrag av allmän domstol ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken och sekretess gäller för uppgift om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig ska den andre parten i målet eller ärendet inte ha rätt att ta del av uppgifter som innebär att de sekretesskyddade uppgifterna röjs. Begränsning av partsinsynen ska bara få ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför partens intresse av att ta del av uppgiften.

Förslagen innebär att socialnämnder och därmed även de allmänna domstolarna kommer att få bättre underlag för att kunna bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Utredningar om barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge kommer att kunna utföras på ett likvärdigt

sätt oavsett vilken socialnämnd som är ansvarig för att lämna upplysningar eller göra en utredning samt oavsett om sekretess gäller för uppgift om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig. Detta leder till att barns bästa kan tillgodoses i större omfattning än i dag och därmed att barns rättigheter förverkligas i större utsträckning.

Personuppgiftsbehandling och intrång i den personliga integriteten

Våra förslag innebär att personuppgifter, inklusive sådana som är känsliga och sådana som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott, kommer att behandlas av olika myndigheter och aktörer. Flera av de nu aktuella personuppgifterna behandlas dock redan av socialnämnderna inom ramen för deras arbete med barn.

Vi har bedömt att det finns författningsstöd för merparten av den personuppgiftsbehandling som kommer att bli aktuell med anledning av våra förslag. I förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuF, bedömer vi att det bör införas en ny ändamålsbestämmelse som innebär att personuppgifter får behandlas vid tillämpning av den bestämmelse som vi föreslår som innebär en möjlighet för en myndighet inom socialtjänsten att lämna ut viss information till en annan sådan myndighet (26 kap. 9 e § OSL).

Vi bedömer att förslagen och därmed den personuppgiftsbehandling som förslagen medför är en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Vi bedömer att förslagen, utifrån en proportionalitets- och nödvändighetsanalys, är förenliga med dataskyddsförordningens krav. Behovet av förslagen och fördelarna med förslagen i förening med intresset av att stärka skyddet för barn väger tyngre än intresset av berörda enskildas personliga integritet samt de konsekvenser som förslagen i övrigt innebär.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § och 38 kap. 8 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

5 §

Den som till följd av 15 kap. 1 eller 2 §, 16 kap. 1 § eller 18 kap. 5, 6 eller 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller någon bestämmelse, till vilken det hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden samt auktoriserade patentombud och deras biträden såvitt avser patenträttsliga angelägenheter enligt 2 § 1 lagen (2010:1052) om auktorisation av patentombud, får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrotts dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Medlare enligt denna balk, 6 kap. 18 a § föräldrabalken, lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder eller lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister och deras biträden, får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem vid medlingen eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Den som till följd

av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Trots det som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. advokater och deras biträden, dock inte försvarare, i mål angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. andra än försvarare och advokater samt deras biträden i mål angående brott som avses i 10 kap. 21 och 23 §§ offentlighets- och sekretesslagen, och

3. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken får inte höras som vittne om sådana uppgifter som en part enligt 10 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen inte har rätt att ta del av.

Om någon enligt det som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

38 kap.

8 §

Om en allmän handling kan antas ha betydelse som bevis, får rätten besluta att handlingen ska tillhandahållas.

Första stycket gäller inte

1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, om inte den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar har gett sitt tillstånd,

2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde *eller sjätte* stycket inte får höras därom, eller

3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.

Första stycket gäller inte

1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, om inte den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar har gett sitt tillstånd,

2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde, sjätte *eller sjunde* stycket inte får höras därom, eller

3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 18 b och 20 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

18 b §

Bestämmelser om skyldigheten för medlare att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

20 c §

Verksamheter som avses i skollagen (2010:800) och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet och som har en uppgift som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge är skyldig att lämna sådan uppgift på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 19 eller 20 §§. Detsamma gäller när begäran görs av den som socialnämnden har utsett att utföra en utredning enligt 19 §.

Uppgiftsskyldighet enligt första stycket gäller inte en skolläkare, skolsköterska, psykolog eller kurator inom elevhälsan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1980:578) om ordningsvakter ska införas en ny paragraf, 12 §, och närmast före 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Anmälningsskyldighet vid oro
för barn*

12 §

*Bestämmelser om skyldigheten
att vid kännedom om eller misstanke
att ett barn far illa genast
anmäla det till socialnämnden
finns i 14 kap. 1 § socialtjänst-
lagen (2001:453).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 6 § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med åklagarmyndigheterna.

Polismyndigheten ska fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs att 3 § tandvårdslagen (1985:125) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Tandvården ska bedrivas så att den uppfyller kravet på en god tandvård. Detta innebär att den ska

1. vara av god kvalitet med en god hygienisk standard och lägga särskild vikt vid förebyggande åtgärder,
2. tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
3. vara lätt tillgänglig,
4. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,
5. främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Akuta fall ska behandlas med förtur.

När tandvård ges till barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning

Härigenom föreskrivs att 14 a § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 24 g § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ytterligare bestämmelser om anmälnings- och rapporterings-skyldighet finns i 14 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

24 g §

Bestämmelser om skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Ytterligare bestämmelser om rapporteringskyldighet finns i 14 kap. 3 § socialtjänstlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

dels att 14 kap. 1 och 1 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 11 kap. 2 a § samt 12 kap. 2 a och 11 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

2 a §

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska socialnämnden inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende barnet samt närstående till barnet som är över 15 år och som barnet bor tillsammans med. Dessa registerutdrag behöver inte inhämtas om det bedöms vara obehövligt.

Om det behövs får socialnämnden vid sin utredning även inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende andra personer än de som anges i första stycket.

12 kap.*2 a §*

I en personakt som avser ett barn får följande handlingar inte gallras förrän 60 år efter barnets födelse:

1. en anmälan enligt 14 kap. 1 § första-tredje stycket, 14 kap. 1 c § eller 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman samt handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en sådan anmälan, samt

2. övriga handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

11 §

Av 26 kap. 9 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun, utan hinder av sekretess, får lämna uppgifter som rör ett barn om det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet och ett utlämnande av uppgifterna kan antas bidra till att barnet inte far illa samt ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa. Av samma bestämmelse framgår att när uppgifter lämnats får den utlämnande och den mottagande myndigheten, utan hinder av sekretess, ha de

fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

14 kap.

1 §

Följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. myndigheter vars verksamhet berör barn och unga,

2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen,

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

4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

Följande myndigheter, anställda hos sådana myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. verksamheter som avses i skollagen (2010:800) och som berör barn,

2. myndigheter inom hälso- och sjukvården och annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet,

3. tandvården,

4. medlare som fått uppdrag i enlighet med 6 kap. 18 a § föräldrabalken,

5. socialtjänsten,

6. den som fullgör uppgifter i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

7. Polismyndigheten,

8. Säkerhetspolisen,

9. Kriminalvården,

10. Kustbevakningen,

11. Tullverket,

12. Arbetsförmedlingen,

13. Försäkringskassan,

14. Migrationsverket,

15. Kronofogdemyndigheten,

16. Skatteverket,

17. Åklagarmyndigheten,

18. Ekobrottsmyndigheten,
 19. länsstyrelserna, samt
 20. den som enligt lagen
 (1980:578) om ordningsvakter
 förordnats till ordningsvakt.

Även andra myndigheter samt
 anställda hos dessa myndigheter
 har anmälningsskyldighet enligt
 första stycket om myndighetens
 verksamhet berör barn och unga.
 Samma sak gäller de som är
 verksamma inom yrkesmässigt
 bedriven enskild verksamhet och
 fullgör uppgifter som berör barn
 och unga eller inom annan sådan
 verksamhet inom hälso- och
 sjukvården eller på socialtjänstens
 område.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i första stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i första *och andra* stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

1 b §

Socialnämnden får informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta.

Informationen ska lämnas skriftligen och, om det inte finns synnerliga skäl, inom fjorton dagar efter det att anmälan har inkommit.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Bestämmelsen i 12 kap. 2 a § gäller inte för ärenden som har avslutats innan ikraftträdandet.

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

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

dels att 40 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 3 b §, 26 kap. 9 e § och 40 kap. 7 d § samt närmast före 26 kap. 9 e § och 40 kap. 7 d § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

3 b §

När en socialnämnd ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken och sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig har en part i målet eller ärendet inte rätt att ta del av uppgifter som innebär att de sekretesskyddade uppgifterna röjs. Begränsningen av partsinsynen får bara ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför partens intresse av att ta del av uppgifterna.

26 kap.*Förebyggande av brott**9 e §*

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgifter som rör ett barn lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun om

1. det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet,

2. ett utlämnande av uppgifterna kan antas bidra till att barnet inte far illa, och

3. ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa.

När uppgifter lämnats får den utlämnande och den mottagande myndigheten, utan hinder av sekretessen enligt 1 §, ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

40 kap.

Anmälan om oro för barn

7 d §

Sekretess gäller, i en verksamhet som omfattas av anmälnings-skyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i

1. en anmälan som gjorts med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, och

2. skriftlig information som lämnats enligt 14 kap. 1 b § socialtjänstlagen till den som anmält oro för barn.

Sekretess gäller inte om det står klart att en uppgift kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4 och 5 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5 och 7 d §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.10 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

5 §

Hälso- och sjukvårdspersonalen ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 12-14 §§ och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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

1. har en psykisk störning eller en psykisk funktionsnedsättning,
2. har en allvarlig fysisk sjukdom eller skada,
3. är missbrukare av alkohol eller något annat beroendeframkallande medel, eller
4. utsätter eller har utsatt barnet eller en närstående till barnet för våld eller andra övergrepp.

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

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.11 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 13 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

13 §

Huvudmannen för verksamhet som avses i denna lag och den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.12 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 8 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

8 §

Hälso- och sjukvården ska på socialnämndens initiativ, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 6 kap. 12-14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.13 Förslag till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)

Härigenom föreskrivs att det i kustbevakningslagen (2019:32) ska införas en ny paragraf, 1 kap. 7 §, och närmast före 1 kap. 7 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Anmälningsskyldighet vid oro för barn

7 §

Bestämmelser om skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft 1 januari 2025.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs att 13 § i förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

2 §

Bestämmelser om *skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral eller en beställningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendemän enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om

erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, i fråga om den som ärendet gäller,

15. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

16. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

17. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

18. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

19. Kronofogdemyndigheten, i fråga om den som ärendet gäller, i ärenden enligt

a) 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen,

b) 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall, och

c) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande,

20. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

21. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja en tjänstgöringsperiod i domstolen,

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,

23. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,

24. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras, *och*

25. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen.

24. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras,

25. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen, *och*

26. *en socialnämnd som genomför en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).*

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, ska lämnas om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 33 § fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängeslagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

6. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, *eller*

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning.

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning, *eller*

f) om ett barn behöver skydd eller stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, *eller*

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten lämplighetsprövar enligt

a) lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

b) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

c) lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

d) lagen (2010:751) om betaltjänster,

e) försäkringsrörelselagen (2010:2043),

f) lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

g) lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

h) lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,

i) lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

j) lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag,

k) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, eller

l) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012,

11. Fastighetsmäklarinspektionen, vid en redbarhets- och lämplighetsprovning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516),

12. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid provning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

13. Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprovning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

14. Skatteverket, för provning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt, skattebefriade förbrukare enligt lagen om skatt på

energi eller lagen om alkoholskatt samt lagerhållare enligt lagen om skatt på energi, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller lagen om tobaksskatt,

15. Totalförsvarets plikt- och provningsverk och Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels de som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

16. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

17. Läke medelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

18. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

19. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd, och

20. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter för

1. handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och 2 kap. 7 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter,

2. faderskapsutredningar, utredning om vårdnad av barn, adoptionsärenden samt annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken,

3. handläggning av ärenden och annan verksamhet som följer av bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,

4. handläggning av ärenden om insatser och för särskilda uppgifter som följer av bestämmelserna i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,

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

6. handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar,

8. handläggning av ärenden och annan verksamhet inom socialtjänsten som utförs vid kommunal invandrarbyrå,

9. handläggning av ärenden som följer av bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och körkortsförordningen (1998:980), och

10. tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamheten.

En kommunal myndighet får behandla personuppgifter vid tillämpning av 26 kap. 9 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och som följer av bestämmelserna i körkortsförordningen får en kommunal myndighet inte behandla andra sådana känsliga personuppgifter som avses i 7 § första stycket 2 lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten än uppgifter som rör hälsa.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdragets innehåll

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.

I uppdraget har också ingått att redogöra för och analysera de författningsförslag som Socialstyrelsen har lämnat i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*, att väga de förslag som har lämnats 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 någon utredning.

Den första delen av uppdraget innebär att analysera och överväga behovet av att fler myndigheter och yrkesgrupper än idag ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL när ett barn far illa eller misstänks fara illa. I uppdragsbeskrivningen har som exempel angetts att övervägandena ska omfatta ordningsvakter, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Vad gäller specifikt yrkesgruppen ordningsvakter ska vi även överväga om en anmälan i så fall bör göras till en socialnämnd eller om den ska göras via Polismyndigheten.

Den andra delen av uppdraget innebär att utreda orsakerna till att socialnämndernas återkoppling till den som har gjort en anmälan om oro enligt 14 kap. 1 § SoL ibland uteblir samt att analysera behovet av att återkoppling vid sådan anmälan görs obligatorisk, i vissa fall eller alltid.

Den tredje delen av uppdraget består av att lämna förslag till om och i så fall hur socialnämndernas möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kan förbättras. Förslaget ska omfatta socialnämndernas möjligheter att hämta in nu aktuella registerutdrag även i andra situationer än då socialnämnden överväger ett ingripande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. I uppdraget ingår att ta ställning till vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en socialnämnd ska inhämta uppgifter ur registren samt väga de motstridiga intressen som finns avseende inhämtande av dessa registerutdrag och aspekter kring intrång i den personliga integriteten för de personer som utdragen inhämtas för.

Den fjärde delen av uppdraget innefattar att analysera om gallringsbestämmelserna i fråga om barnakter bör ändras och att

överväga om den 70-åriga sekretesstiden för handlingar i barnakterska förlängas. Inom ramen för detta ska vi analysera dels behovet och lämpligheten av att införa en särskild reglering om efter vilken tid en anmälan enligt 14 kap. 1 och 1 c §§ SoL som inte lett till att socialnämnden inlett en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska gallras, dels för- och nackdelar med olika gallringstidpunkter för anmälningar om oro för barn som inte leder till utredning respektive handlingar i barns personakter som innehåller utredning och insatser. Utifrån denna analys ska vi föreslå nödvändiga författningsändringar.

Den femte delen av uppdraget innefattar att kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess inom socialtjänsten kan lämnas ut till en annan kommuns socialtjänst inom ramen för kommunens brottsförebyggande arbete, inklusive behovet av att anmälningar som gjorts med stöd av 14 kap. 1 § SoL utgör en del av sådant informationsutbyte. Vidare ingår det att ta ställning till om det behöver införas bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller andra bestämmelser som bryter sekretessen för att säkerställa nödvändigt informationsutbyte mellan socialtjänster i olika kommuner. Inom ramen för denna del av uppdraget ingår också att utreda om det finns tillämpningsproblem gällande nuvarande regelverk och om så bedöms vara fallet föreslå förbättringar.

Den sista delen av uppdraget, som under arbetets gång har kommit att förtydligas i förhållande till hur det angetts i uppdragsbeskrivningen, handlar om att utreda behovet av att utöka möjligheten för socialnämnderna att inhämta den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vi ska överväga om det bör införas en skyldighet för vissa personer att, på begäran av en socialnämnd som på uppdrag av domstol ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning om frågor om vårdnad, boende eller umgänge, lämna uppgifter. I denna del ingår också att utreda vilka slags uppgifter som i så fall skulle vara av betydelse samt redogöra för vilka för- och nackdelar införandet av en sådan uppgiftsskyldighet skulle ha.

I uppdraget ingår att kartlägga och bedöma de integritetsrisker som kan uppstå med anledning av den personuppgiftsbehandling som förslagen kan ge upphov till. I detta ligger att bedöma hur omfattande personuppgiftsbehandling förslagen kan leda till, vilket inflytande de registrerade kommer att kunna ha över behandlingen

och vilken spridning personuppgifterna kommer att få. I uppdraget ingår även att bedöma förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen¹ och tillhörande regleringar.

I uppdraget ingår att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Om det, under utredningens gång, uppkommer frågeställningar som har nära samband med de frågeställningar som uppdraget omfattar, får även dessa utredas.

I uppdragsbeskrivningen anges att vi ska inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Statens skolverk (Skolverket), Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Barnombudsmannen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Brottsförebyggande rådet (Brå) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Uppdragsbeskrivningen anger också att erfarenheter ska inhämtas från det pågående regeringsuppdraget om tidiga och samordnade insatser (TSI), i den del som avser det brottsförebyggande arbetet (U2017/01236) samt det utvecklingsarbete som pågår rörande informationsutbyte mellan Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Skolverket.

Vi ska även hålla oss informerade om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och andra berörda myndigheter. Relevanta betänkanden och arbete inom utredningsväsendet ska beaktas.

I uppdraget ingår att analysera och redovisa kostnadmässiga och andra konsekvenser av förslagen.

2.2 Utredningens arbete

Efter inläsning av relevant material och inledande arbetsmöten har vi haft kontakter och samrått med samtliga de aktörer och myndigheter som uttryckligen anges i uppdragsbeskrivningen. Därutöver har vi haft kontakter och samrått med av respektive myndighet eller aktör utsedd kontaktperson vid Arbetsförmedlingen, Advokatsamfundet, Försäkringskassan, Kronofogde-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

myndigheten, Migrationsverket, Tullverket, Skatteverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, landets samtliga länsstyrelser inklusive den nationella samordnaren för barnrätt vid Länsstyrelsen i Dalarnas län och Säkerhetspolisen (SÄPO). Vi har även haft kontakter med Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA), Föreningen Säkerhetsbranschen, Föreningen Sveriges Socialchefer, Familjerätts-socionomernas Riksförening, Barnens Rätt i Samhället (BRIS) och barnrättsorganisationen Maskrosbarn. Vi har också haft kontakt och samråd med företrädare för socialtjänster i olika kommuner. Under hösten 2022 deltog vi också vid ett möte med SKR:s Socialchefsnätverk. Kontakterna har skett såväl skriftligen som genom fysiska eller digitala möten.

Vad särskilt gäller frågan om gallring av handlingar i barnakter har vi haft kontakt med en arkivarie för stadsarkivet i Malmö stad tillika kontaktperson för Samrådsgruppen för Kommunala arkivfrågor. Därutöver har vi, via Kommunalförbundet Sydarkivera, ställt frågor till aktörer inom arkivsektorn. Svar har erhållits från arkivarier i sammanlagt 21 kommuner, ett regionarkiv, ett kommunalförbund i Blekinge samt Kommunalförbundet Sydarkivera.

Vad avser frågan om behovet av att förbättra möjligheterna för socialnämnderna att inhämta information i frågor om vårdnad, boende och umgänge har vi haft ett digitalt möte med företrädare för familjerätterna i Helsingborg, Gotland, Norrtälje, Luleå och Jönköping. Gällande denna fråga har vi också skickat ut en enkät till familjerätter i 20 andra kommuner. Urvalet av dessa 20 familjerätter har vi gjort utifrån MFoF:s statistik om samarbetssamtal, snabbupplysningar, vårdnads-, boende- och umgängesutredningar för år 2021 vilken baseras på statistik från i princip samtliga kommuner. Vi har tittat på hur många vårdnads-, boende- och umgängesutredningar som gjorts i respektive län och valt ut de kommuner i varje län som har gjort flest respektive näst flest utredningar. Har den som gjort näst flest utredningar gjort färre än 50 stycken har vi inte tagit med den kommunen eftersom för få utredningar kan antas ge en begränsad erfarenhet. I vissa län har ingen kommun gjort fler än 50 utredningar. Då har vi valt den kommun i länet som har gjort flest utredningar. Samtliga kommuner som har fått enkäten har besvarat den. För Stockholms stads del har

sex stadsdelsförvaltningar svarat. För en kommun har ett kommunalförbund svarat.

Vi har också skriftligen kontaktat tolv tingsrätter i olika delar av landet och efterfrågat information om hur de formulerar sina uppdrag till socialnämnder som ska genomföra en utredning enligt föräldrabalken i frågor om vårdnad, boende och umgänge när barnet eller en närstående till barnet har sekretesskyddade personuppgifter.

Vi har haft två hearings med såväl fysiskt som digitalt deltagande för inhämtande av synpunkter på uppdraget och vårt arbete. Vid hearingen presenterade vi våra preliminära överväganden och förslag och deltagarna fick möjlighet att ställa frågor samt lämna synpunkter som vi bearbetat i det fortsatta arbetet.

Vid den första hearingen deltog kommuner som arbetar med TSI och representanter från Skolverket och Socialstyrelsen. Vid den andra hearingen närvarade representanter från Migrationsverket, Kustbevakningen, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Föreningen Sveriges Socialchefer, Familjerättssociomernas Riksförening, Barnombudsmannen, den nationella samordnaren i barnrätt vid Länsstyrelsen i Dalarnas län, företrädare för Malmö stadsarkiv, Polismyndigheten, SÄPO, Skolverket, Jämställdhetsmyndigheten, IMY, SKR, Socialstyrelsen SäkerhetsBranschen, BYA, SiS, barnrättsorganisationen Maskrosbarn, Brå samt familjerätten i Gävle respektive familjerätten på Gotland.

Med anledning av det tilläggsuppdrag vi fick i februari 2023 om att göra jämförelser med andra nordiska länder i frågan om registrering av anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning har vi haft kontakter med företrädare för finska Social- och Hälsovårdsministeriet, norska Barne-, ungdoms- och familjedirektoratet samt danska Ankestyrelsen.

Under arbetets gång har vi haft regelbundna kontakter och arbetsmöten med den interdepartementala arbetsgruppen (IDA-gruppen) bestående av representanter från Socialdepartementet och Justitiedepartementet. IDA-gruppen har löpande tagit del av utkast till texter och lämnat synpunkter på dessa som vi har beaktat i vårt arbete.

2.3 Promemorians disposition

Denna promemoria är fortsättningsvis disponerad enligt följande.

I *kapitel 3* behandlar vi övergripande, rättsliga utgångspunkter för våra överväganden och förslag medan *kapitel 4* innehåller en beskrivning av centrala utgångspunkter för våra överväganden och förslag. *Kapitel 5* utgör en nordisk utblick där vi närmare beskriver regleringen i Finland, Norge och Danmark avseende för utredningen relevanta frågor. I *kapitel 6* behandlar vi frågor om myndighetsutövning och när ett ärende ska anses inlett hos en socialnämnd. Våra redovisningar och bedömningar i kapitel 3–6 är av betydelse för flera av de överväganden och förslag vi lämnar i efterföljande kapitel.

I *kapitel 7* behandlar vi frågan om fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL vid kännedom om eller misstanke att barn far illa. I *kapitel 8* överväger vi frågan om återkoppling till den som har fullgjort sin anmälningsskyldighet. *Kapitel 9* behandlar frågan om socialnämndernas möjligheter att inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Kapitel 10 handlar om gallring av handlingar i barnakter samt frågan om när en sådan barnakt bör skapas. Den senare frågan hänger nära samman med frågan om möjligheten att göra anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning sökbara, vilket också behandlas i kapitlet.

I *kapitel 11* behandlar vi frågan om möjligheten att lämna ut information från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet när det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet. *Kapitel 12* behandlar frågan om det ska föreligga en uppgiftsskyldighet för vissa aktörer när socialnämnder inhämtar uppgifter från referenspersoner inom ramen för bedömningar av barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. I det kapitlet behandlar vi även frågan om möjligheten att begränsa partsinsynen när sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig.

En integritetsskyddsanalys, vilket innefattar en bedömning av hur samtliga våra förslag förhåller sig till bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och reglerna om personuppgiftsbehandling, finns i *kapitel 13*. I *kapitel 14* gör vi en analys och

bedömning av förslagets konsekvenser. I *kapitel 15* behandlar vi ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Avslutningsvis, i *kapitel 16*, finns författningskommentar till författningsförslagen.

3 Rättsliga utgångspunkter

3.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för övergripande rättsliga utgångspunkter och ramar som är av relevans för samtliga frågor som omfattas av vårt uppdrag. Det handlar om socialnämndernas särskilda ansvar för barn, utredning enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, samt frågor om sekretess och tystnadsplikt.

Allra först gör vi en genomgång av barns rättsliga ställning, vilket är av betydelse för samtliga frågor vi ska överväga.

3.2 Barns rättsliga ställning

3.2.1 Barnkonventionen

Att ha ett barnrättsperspektiv innebär att ha FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) som utgångspunkt i allt arbete och i alla beslut som rör barn. Barnkonventionen utgår från att varje barn är en unik rättighetsbärare. FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) har bl.a. uttalat att barnet är en rättighetsbärare och respekten för barnets värdighet, liv, överlevnad, välfärd, hälsa, utveckling, deltagande och rätt till icke diskriminering bör etableras och värnas som det främsta målet med konventionsstaternas barnpolitik. Detta förverkligas bäst genom att respektera, skydda och uppfylla alla rättigheter i konventionen (och dess fakultativa protokoll). Det kräver ett paradigmskifte, bort från ett synsätt på skydd av barn där barn uppfattas och behandlas som ”objekt” som behöver hjälp och inte som rättighetsinnehavare med icke förhandlingsbara skydds rättigheter (CRC/C/GC/13 p. 59 i svensk översättning).

Den nationella lagstiftningen är statens främsta instrument för att garantera att barns rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder som rör det enskilda barnet och barn som kollektiv. Barnkonventionen anger särskilt att staten ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i Barnkonventionen (artikel 4). Barnkonventionen och andra internationella instrument för mänskliga rättigheter tillerkänner barns rätt till trygghet och skydd, mänsklig värdighet och fysisk integritet. I enlighet med Barnkonventionen ska barn skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, men även mot utnyttjande, vanvård eller försumlig behandling. Det är viktigt att tidigt upptäcka och erbjuda stöd till både barn och barns familjer. Det är också viktigt att barn som utsätts för våld i olika sammanhang får det stöd, den rehabilitering och det skydd som de behöver och har rätt till.

Barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag. Redan innan Barnkonventionen blev svensk lag var utgångspunkten att all lagstiftning som rör barn skulle utformas i överrensstämmelse med Barnkonventionen. Inkorporeringen av Barnkonventionen i svensk rätt bidrar till att ytterligare synliggöra barnets rättigheter, samtidigt som transformeringen i materiell rätt måste fortsätta på olika områden för att säkerställa att rättigheterna får genomslag i praktiken (prop. 2020/21:150 s. 32).

Barnkonventionen består av en inledning (preamble) och 54 artiklar uppdelade i tre avsnitt. Några av dessa bestämmelser har etablerats som grundläggande principer för både tolkningen och tillämpningen av Barnkonventionen. Dessa principer återfinns i artiklarna 2.1, 3.1, 6 samt 12 och fastställer Barnkonventionens ändamål och syfte.

Artikel 2.1

Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom sin respektive jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 3.1

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndig-

heter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Artikel 6

1. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet.
2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikel 12

1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
2. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Utöver dessa grundläggande principer finns ytterligare bestämmelser som på motsvarande sätt har en övergripande karaktär. Som exempel kan nämnas artiklarna 4 och 5. Enligt artikel 5 ska en stat respektera det ansvar, rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra att, på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga, ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i Barnkonventionen. Artikelns vida formulering och dess placering i början av Barnkonventionen kan anses understryka dess relevans i förhållande till alla andra rättigheter i Barnkonventionen. Att familjen är den grundläggande enheten framgår även av Barnkonventionens preambel.

3.2.2 Europeiska unionen och Europarådet

Barns särskilda ställning kommer till uttryck inom ramen för samarbetet inom EU. Enligt artikel 24 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) ska barns åsikter beaktas i frågor som rör dem och barnets bästa ska, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner,

komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (2012/C 326/02).

Inom EU sker ett kontinuerligt arbete med fokus på barns rättigheter. Den 24 mars 2021 presenterade Europeiska kommissionen (Kommissionen) EU:s strategi för barnets rättigheter (COM[2021] 142 final). I strategin belyser Kommissionen utmaningar och föreslår konkreta åtgärder för att skydda, främja och uppfylla barns rättigheter. I strategin understryker Kommissionen att alla barn i Europa och runtom i världen ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och leva fritt från diskriminering, våld och hot. Strategins övergripande ambition är att skapa bästa möjliga liv för alla barn såväl i EU som globalt.

Ett annat exempel på hur barn ska tillförsäkras sina rättigheter är de rekommendationer för inrättandet av en *europaisk barngaranti* som meddelades av Europeiska unionens råd den 14 juni 2021 (Rådets rekommendation [EU]2021/1004). Den europeiska barngarantin syftar till att förebygga och bekämpa social utestängning vilket ska ske genom att stödja medlemsstater i deras ansträngningar att garantera tillgång till grundläggande tjänster av hög kvalitet för behövande barn (skäl 15). Med anledning av rådets rekommendation antog regeringen i mars 2022 en nationell handlingsplan för implementering av rekommendationerna (S2022/01667).

Även Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser som omfattar barn men innehåller ingen uttrycklig reglering om barnets bästa. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har emellertid utarbetat en omfattande rättspraxis om barns rättigheter med flera hänvisningar till Barnkonventionen.²

Uttalanden om barnperspektivet har även gjorts i samband med behandling av artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen har framhållit att bestämmelsen innefattar en skyldighet för konventionsstaterna att upprätta en rättslig ram som ger barn som i sina hem utsätts för våld, vanvård eller är brottsoffer tillräckligt skydd och effektiva rättsmedel.³ Artikel 8 i Europakonventionen kräver att de nationella myndigheterna gör en intresseavvägning

² Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet (2015), *Handbok om europeisk rätt rörande barns rättigheter*, s. 24.

³ Socialstyrelsen (2019), *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*, s. 24.

mellan barnets intresse respektive föräldrars intresse och vid den avvägningen ska särskild vikt läggas vid barnets bästa vilket i vissa fall kan medföra att föräldrars intresse får åsidosättas (se t.ex. Europadomstolens dom av den 26 februari 2004 i mål nr 74969/01, Görgülü mot Tyskland, p. 43).

Europarådet har också antagit olika konventioner som behandlar frågor med koppling till barns rättigheter.⁴ Europarådets senaste strategi för barns rättigheter, vilken avser åren 2022–2027, anger liksom tidigare strategier ett antal huvudprinciper för att garantera barns rättigheter och för att se till barnets bästa.⁵

3.2.3 Socialtjänstlagen och föräldrabalken

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn ska det finnas ett tydligt barnperspektiv och det allmänna har enligt 1 kap. 2 § regeringsformen en skyldighet att verka för att barns rätt tas tillvara.

Socialtjänstlagen har utformats med utgångspunkten att det ska vara en målinriktad ramlag. De mål som anges i lagen har stor betydelse för hur socialtjänsternas verksamhet inriktas och utformas. I lagens inledande portalparagraf anges att samhällets socialtjänst, på demokratins och solidaritetens grund, ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet (1 kap. 1 § SoL). Socialtjänstlagen bygger på frivillighet vilket innebär att åtgärder inte kan vidtas mot den enskildes vilja. I den inledande bestämmelsen anges också att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten och kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs i huvudsak av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (2 kap. 1 och 4 §§ SoL). Som regel fullgörs uppgifterna av kommunernas socialnämnder. När det i socialtjänstlagen eller annan författning anges socialnämnd gäller det i förekommande fall den eller de nämnder som kommunen gett ansvaret att fullgöra socialtjänstens uppgifter (2 kap. 4 § andra stycket SoL).

⁴ *Handbok om europeisk rätt rörande barns rättigheter*, s. 24.

⁵ <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27>, senast besökt 2022-11-14.

I 1 kap. 2 § SoL anges att vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. I 11 kap. 10 § SoL anges bl.a. att barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet och om barnet inte framför sina åsikter, ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Vidare anges att barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Utredningen *Framtidens socialtjänst* har i betänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) framhållit att det finns ett behov av ett förtydligt barnrättsperspektiv i socialtjänstlagen. Utredningen föreslår bl.a. att bestämmelsen om barnets bästa anpassas till Barnkonventionens lydelse och att det ska respekteras om barnet väljer att inte framföra sina åsikter (se s. 781 ff.). Utredningen har föreslagit att en motsvarande reglering som nu finns i 1 kap. 2 § och 11 kap. 10 § SoL ska tas in i den föreslagna nya socialtjänstlagens. Vad gäller barnets bästa föreslår utredningen att det ska framgå att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa och vid bedömningar av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter. Vidare föreslår utredningen att det ska framgå att vid beslut eller åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för ett barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. Vad gäller barnets möjlighet att framföra sina åsikter föreslås en reglering som anger att ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

De frågor som vi ska överväga tar inte bara sin utgångspunkt i socialtjänsternas arbete inom ramen för regleringen i socialtjänstlagen utan även dess arbete i enlighet med föräldrabalkens bestämmelser. Även föräldrabalken uttrycker principen om barnets bästa och det finns i föräldrabalken flera bestämmelser om barnets rätt att komma till tals.

I 6 kap. 2 a § föräldrabalken anges att barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet anges att det särskilt ska fästas avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls

kvar eller annars far illa *och* barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. *Utredningen om vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer* har i betänkandet *Tryggare hem för barn* (SOU 2022:71) föreslagit att 6 kap. 2 a § föräldrabalken ska få en ny formulering. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska ange att barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge och att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning samt att risken för att barnet far illa ska vara en del av den bedömningen.

Enligt 6 kap. 2 b § föräldrabalken ska barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor om vårdnad, boende och umgänge och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

3.2.4 Barnets bästa, barnrättsperspektiv, barnperspektiv och barnets perspektiv

Barnets bästa och barnrättsperspektivet är numera vedertagna och grundläggande principer inom svensk rätt. Begreppen är emellertid inte entydiga och innebörden av dem varierar beroende på person, situation och sammanhang. Tidsaspekten, värderingar i samhället och ny kunskap om barn är också faktorer som påverkar synen på vad som anses vara barnets bästa.⁶ En viss beskrivning av begreppen är dock möjlig och även av betydelse för att de fullt ut ska kunna beaktas. Till principerna om barnets bästa och barnrättsperspektivet kan också läggas barnperspektivet och barnets perspektiv.

Barnets bästa

Barnets bästa är ett brett och öppet begrepp. Barnrättskommittén har påpekat att barnets bästa kan tillämpas på ett anpassningsbart sätt utifrån ett enskilt barns situation, förutsättningar och behov. Enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentar består barnets bästa av följande tre delar.

⁶ Se t.ex. Socialstyrelsen (2012), *Vårdnad, boende och umgänge Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, s. 22. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd är nu ansvarig för handboken.

1. *En materiell rättighet* innebärande rättigheten att få barnets bästa bedömt och satt i främsta rummet när olika intressen vägs mot varandra.
2. *En grundläggande rättslig tolkningsprincip* som innebär att om en rättsregel är öppen för mer än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ges företräde.
3. *Ett tillvägagångssätt* som kan förklaras med att när ett enskilt barn, en identifierad grupp barn eller barn i allmänhet kommer att påverkas av ett beslut måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva och negativa konsekvenser för barnet eller barnen i fråga (CRC/C/GC/14 p. 6 samt även p. 4 och 10–12).

Barnrättsperspektiv

Att anamma ett barnrättsperspektiv eller ett barnrättsbaserat synsätt handlar främst om synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. För att uppnå en varaktig och genomgripande förändring krävs att en fråga eller ett synsätt rutinmässigt förs in i det dagliga arbetet (prop. 2017/18:186 s. 75). Barnrättsperspektivet speglar synen på barn som fullvärdiga medborgare och kompetenta individer som ska bemötas med respekt i alla sammanhang. Om en åtgärd eller ett beslut bedöms få konsekvenser för barnet eller barnen ska hänsyn tas till de mänskliga rättigheter som barn har enligt bl.a. Barnkonventionen. Att på så sätt säkerställa barnets rättigheter i åtgärder eller vid beslut som rör barn innebär att ha ett barnrättsperspektiv (prop. 2009/10:232 s. 11).

Barnperspektiv

Att ha ett barnperspektiv innebär att den vuxne med hjälp och stöd av egna erfarenheter och kunskaper från t.ex. den egna uppväxten, utbildning samt yrkes- och familjeliv ska försöka sätta sig in i barnets situation för att själv bedöma vad som är barnets bästa. Vuxna som arbetar med barn och unga inom exempelvis skola och socialtjänst har även en särskild barnkompetens som blir en del av deras barnperspektiv. Barnkompetens kan bl.a. innebära kunskap om

barns och ungas utveckling, levnadsvillkor och behov. Att vuxna så långt som möjligt sätter sig in i barnets situation för att bättre kunna ta tillvara barnets intresse är att anta ett barnperspektiv (jfr SOU 2017:112 s. 110).

Barnets perspektiv

Ett tredje perspektiv är barnets perspektiv, som skiljer sig från både barnrättsperspektivet och barnperspektivet. Barnets perspektiv är barnets egen berättelse och tolkning av sin situation. För att få kännedom om barnets perspektiv måste den vuxne på olika sätt, beroende på barnets ålder och mognad, kommunicera med det enskilda barnet. Det följer bl.a. av artikel 12 i Barnkonventionen att vuxna måste ta hänsyn till barnets perspektiv så att barnet blir delaktigt. Barnet är en rättighetsbärare, men det är alltid den vuxne som har ansvar och skyldighet att anta ett barnrättsperspektiv för att säkerställa att barnets rättigheter tillgodoses (jfr SOU 2017:112 s. 110 f.).

3.3 Socialnämnders särskilda ansvar för barn

I 5 kap. 1 § SoL finns ett antal allmänna målinriktade bestämmelser som redogör för socialnämndernas ansvar och skyldigheter när det gäller barn och unga. Socialnämnderna har ansvar för att förebygga och motverka att barn och unga far illa vilket enligt bestämmelsen innebär att socialnämnder ska

- bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av spel om pengar bland barn och unga, tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,

- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, och
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämnder har också ansvar för att i sin omsorg om barn och unga tillgodose de särskilda behov av vård och stöd som kan finnas efter det att en domstols mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avslutats liksom efter det att vård och fostran utanför det egna hemmet har upphört eller när verkställighet av sluten ungdomsvård har upphört.

3.3.1 Socialnämnders ärenden om barn som far illa eller misstänks fara illa

Socialnämnders kännedom om barns behov av skydd och stöd

Socialnämnder kan få kännedom om ett barns förhållanden genom *ansökan*, *anmälan* eller genom *information på annat sätt* (11 kap. 1 § SoL).

Ansökan

En *ansökan* om bistånd i form av en specifik insats eller individuellt behovsanpassat stöd i föräldrarollen ska alltid prövas i sak och därför alltid leda till att en utredning inleds utan dröjsmål (prop. 2012/13:10 s. 55). En ansökan om bistånd ska avslutas med ett beslut där det framgår om ansökan beviljas eller avslås. Om den enskilde tar tillbaka sin ansökan ska ärendet avslutas. När det gäller barn, som kan vara i behov av skydd eller stöd, har socialnämnder ett långtgående utredningsansvar och utredningen kan genomföras oberoende av vårdnadshavarens inställning till densamma. Har en socialnämnd, under sin handläggning av en ansökan, fått informa-

tion som leder till sådan oro för barnets situation ska utredningen fortsätta trots att ansökan har återtagits.⁷

Anmälan

Socialnämnder kan också få kännedom om att ett barn far illa eller misstänks fara illa genom en *anmälan*. En anmälan kan komma från någon som enligt 14 kap. 1 § SoL omfattas av anmälnings-skyldigheten, men även från någon annan som misstänker eller får kännedom om att ett barn far illa enligt 14 kap. 1 c § SoL.

I fråga om Barnombudsmannens anmälningskyldighet regleras den i 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Information på annat sätt

Socialnämnderna kan även *på annat sätt få information* som leder till oro för ett barn och som föranleder att en utredning inleds. Det kan t.ex. vara en socialnämnds egna iakttagelser eller genom information från en tjänsteman från en annan enhet inom nämnden. Andra exempel är när Migrationsverket lämnar en anvisning om ansvarig kommun gällande ett ensamkommande asylsökande barn.⁸ I förarbetena nämns också som exempel när det inkommer en begäran från åklagare och domstol om att inkomma med ett yttrande (prop. 2012/13:10 s. 60).

Socialnämnders genomförande av en utredning

När en socialnämnd har fått kännedom om något som kan föranleda en åtgärd av socialnämnden ska en utredning inledas *utan dröjsmål* (11 kap. 1 § SoL). I många kommuner har det genom delegationsbeslut överlåtits till en socialsekreterare att fatta beslut om en utredning ska inledas eller inte.

När en socialnämnd får kännedom om ett barns förhållanden genom en anmälan ska socialnämnden *genast* göra en bedömning av

⁷ Socialstyrelsen (2016), *Utreda barn och unga Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*, s. 52.

⁸ *Utreda barn och unga Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*, s. 53 f.

om barnet är i behov av omedelbart skydd (skyddsbedömning), vilket framgår av 11 kap. 1 a § första stycket SoL.

Enligt 11 kap. 1 a § andra stycket SoL ska beslut att inleda eller inte inleda en utredning, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom 14 dagar efter det att anmälan har inkommit. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn som anmälan avser.

Innan en socialnämnd fattar beslut att inleda en utredning eller att inte inleda en utredning ska en s.k. förhandsbedömning göras. Begreppet förhandsbedömning finns inte i lag. Det var först i och med ett uttalande från Justitieombudsmannen (JO) i slutet av 1990-talet som förhandsbedömningar fick betydelse som en självständig aktivitet (se SOU 2009:68 s. 306 och prop. 2012/13:10 s. 57). Förhandsbedömningen är inte en utredning utan en bedömning av om socialnämnden ska inleda en utredning eller inte inleda en sådan (JO 1995/96 s. 312). Enligt förarbetena bör en utredning inte inledas om det redan från början står klart att socialnämnden inte kan eller bör vidta några åtgärder (prop. 1979/80:1 Del A s. 562).

Inom socialtjänsten kan förhandsbedömningar bara ske i frågor där socialnämnden själva avgör om en formell utredning ska inledas eller inte inledas och således är en förhandsbedömning inte aktuell vid en ansökan om bistånd eller vid begäran om olika slags yttranden, exempelvis från en domstol.⁹

Förhandsbedömningen kan grunda sig på uppgifter om barnet eller familjen som finns i bl.a. en personakt eller tidigare inkomna anmälningar.¹⁰ En förhandsbedömning ska inte ses som en mindre utredning vilket bl.a. innebär att en utredning anses inledd om uppgifter inhämtas från utomstående personer alternativt om hembesök eller annan individuellt uppsökande åtgärd vidtas.¹¹ Om det redan under förhandsbedömningen finns behov av att ha upprepade kontakter med familjen kan det i sig vara skäl att inleda en utredning (prop. 2012/13:10 s. 59). Framkommer det under förhandsbedömningen att ett barn kan ha utsatts för våld alternativt att barnet bevittnat våld bör en utredning alltid inledas (jfr allmänna

⁹ Inspektionen för vård och omsorg, *Förhandsbedömningar i socialtjänsten – ett riskområde Rapport från ett pilotprojekt i Sörmland våren 2014*, IVO 2014-18, s. 4.

¹⁰ *Utreda barn och unga Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*, s. 54 samt prop. 2012/13:10 s. 58 med där gjord hänvisning till en av Socialstyrelsen tidigare utgiven handbok.

¹¹ *Utreda barn och unga Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen* s. 54 samt prop. 1979/80:1 Del A s. 400.

rådet till 5 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2022:9] om våld i nära relationer).

Som vi har angett i avsnitt 3.2.4 ska, vid åtgärder som rör barn, barnets bästa särskilt beaktas och barnet ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet (1 kap. 2 § första stycket SoL och 11 kap. 10 § första stycket SoL). Rätten för barn att komma till tals gäller vid alla åtgärder som rör barnet och aktualiseras alltså redan under förhandsbedömningen.

Ett beslut i frågan om att inleda eller inte inleda en utredning ska fattas inom 14 dagar, förutsatt att det inte finns synnerliga skäl (11 kap. 1 a § SoL). Exempel på när synnerliga skäl kan föreligga är om utredningsarbetet måste samordnas med polisens förhör med en ung lagöverträdare, där polisförhöret måste hållas innan en utredning inleds eller om det, trots ansträngningar, inte går att få tag på den berörda familjen. Här avgör dock även allvaret i anmälan om det går att avvakta med att inleda en utredning. Kravet på synnerliga skäl innebär att detta bara kan bli aktuellt i klara undantagsfall (prop. 2012/13:10 s. 132).

Beslutet att inleda eller att inte inleda en utredning ska dokumenteras. Det framgår av 5 kap. 2 och 3 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

En utredning ska ges den omfattning som behövs för att den ska kunna leda till ett sakligt och korrekt beslut (prop. 1979/80:1 Del A s. 562). Den ska begränsas till att avse omständigheter som har betydelse för bedömningen av den enskildes behov av stöd och hjälp. Utredningen ska ske med utgångspunkt i att varje situation som ett barn befinner sig i är unik vilket innebär att utredningen behöver anpassas efter det aktuella barnet. Såväl frågeställningar som komplexiteten och graden av oro för barnet blir styrande och kan påverka utredningens omfattning och en socialnämnds tillvägagångssätt.¹²

Socialnämnder ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 1 a § SoL). Samverkan i det enskilda fallet bör syfta till att dels få en god helhetsbild av barnets situation, dels samordna eventuella insatser.¹³ Vid en utredning av om socialnämnden

¹² *Utreda barn och unga Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*, s. 82.

¹³ *Utreda barn och unga Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*, s. 81 f.

behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får socialnämnden konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för att kunna bedöma behovet av insatser (11 kap. 2 § SoL).

Utredningen ska bedrivas skyndsamt och om det inte finns särskilda skäl slutföras inom fyra månader (11 kap. 2 § andra stycket SoL). En förlängning av tiden kan bli aktuell om t.ex. en barnpsykiatrisk utredning eller en polisutredning i ett fall av övergrepp mot barn inte kan slutföras inom den föreskrivna tiden (prop. 1996/97:124 s. 180).

Har en anmälan till en socialnämnd gjorts av någon som är anmälningsskyldig enligt 14 kap. 1 § SoL får socialnämnden, enligt 14 kap. 1 b § SoL, informera anmälaren om att en utredning har inletts, inte har inletts eller att en utredning redan pågår. Skyldigheten för socialnämnden att lämna information gäller bara om anmälaren har begärt det och det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra det. Exempel på när det kan anses olämpligt att lämna ut information till anmälaren är när ett utlämnande kan antas försämra möjligheten att ge barnet det skydd och stöd som barnet behöver eller när en vårdnadshavare ännu inte har underrättats om att en utredning har inletts (prop. 2012/13:10 s. 53 och 138). Frågan om återkoppling till den som har gjort en anmälan behandlar vi mer utförligt i kapitel 8.

En utredning av ett barns skyddsbehov och vilka eventuella insatser som kan behövas bedöms inom ramen för en och samma utredning, oavsett om det handlar om frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen eller insatser som används med tvång enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Om en socialnämnd överväger åtgärder enligt LVU inleds alltså inte en särskild utredning. Som vi utvecklar i kapitel 9 kan ett ärende skifta från att vara *ett ärende enligt socialtjänstlagen* till att bli *ett ärende om åtgärder enligt LVU* beroende på omständigheterna i ärendet och bedömningen av om det kan antas att vård kan ges med samtycke eller om samtycke inte finns.¹⁴

¹⁴ Se kapitel 9 samt Socialstyrelsen (2021), *Socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren*, s. 16.

3.4 Sekretess och tystnadsplikt

3.4.1 Allmänt om sekretess och tystnadsplikt

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt ger skydd mot spridning av integritetskänsliga uppgifter och finns för det allmännas del i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, där flera av reglerna skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att lämna ut en allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift som omfattas av sekretess enligt den lagen inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lag eller förordning. Detta gäller även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). Förbudet att röja uppgifter riktar sig både till myndigheten som sådan och till dess personal (2 kap. 1 § OSL). För verksamhet som inte är offentlig finns bestämmelser som föreskriver tystnadsplikt där det förekommer behandling av personuppgifter som typiskt sett är av känslig natur.

Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Straffbestämmelsen avser både sådan tystnadsplikt som gäller offentliga funktionärer enligt offentlighets- och sekretesslagen och sådana tystnadsplikter som gäller i enskild verksamhet och följer av andra författningar. Avgörande för straffansvar är ett obehörigt åsidosättande av en lagstadgad tystnadsplikt.

Sekretessens styrka anges genom s.k. skaderekvisit. I detta avseende skiljs mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att det bara gäller sekretess om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut och en sådan bestämmelse har inte något skaderekvisit vilket innebär att om

uppgifter som omfattas av bestämmelsen begärs ut ska hemlighållas utan någon skadeprövning.¹⁵

Vid en sekretessprövning görs en bedömning av den skada eller det men (olägenhet) som uppstår om uppgifterna skulle lämnas ut i det aktuella fallet. För att en person ska lida skada eller men krävs att uppgifterna är hänförliga till personen. Aidentifierade uppgifter kan därför som regel lämnas ut.

Utgångspunkten är att om en uppgift om ett barn omfattas av sekretess gäller detta också i förhållande till barnets vårdnadshavare (12 kap. 3 § första stycket OSL). Detta gäller dock inte i den utsträckning som vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter såvida inte det kan antas att barnet lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren *eller* det annars anges i offentlighets- och sekretesslagen. Denna reglering behandlar vi mer utförligt i kapitel 12.

3.4.2 Sekretess mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar

Som vi har redovisat i föregående avsnitt råder sekretess mellan myndigheter liksom mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.

Nämnder inom en och samma kommun är att betrakta som egna myndigheter. Tidigare fanns det i princip en kommunal nämnd för varje verksamhetsområde. Införandet av den fria kommunala nämndorganisationen har inneburit att en kommun har möjlighet att dela upp socialtjänstens arbetsuppgifter på flera nämnder. Om en kommun av organisatoriska skäl väljer att dela upp en verksamhet på detta sätt uppstår därför sekretessgränser mellan verksamheterna, trots att verksamheterna från sekretesssynpunkt tidigare har ansetts utgöra en enhet. Följden av detta blir att uppgifter inte kan utbytas mellan dessa nämnder utan en föregående sekretessprövning.

Sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet kan vålla problem då det inte är helt enkelt att avgöra om eller när det finns självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Om olika delar av en myndighets verksamhet har att

¹⁵ Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, JUNO, Version 25), under rubriken 4.4.1 Sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

tillämpa olika sekretessbestämmelser får de anses utgöra olika verksamhetsgrenar i sekretesslagstiftningens mening (jfr prop. 2007/08:126 s. 162 f. och där gjorda hänvisningar). Detta behandlar vi närmare i kapitel 11.

För att en uppgift som lämnas ut ska omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten ska sekretess antingen följa av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande gäller även om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL).

3.4.3 Samtycke och sekretessbrytande bestämmelser

En person vars uppgifter omfattas av sekretess kan välja att efterge sekretessen (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL). Genom att lämna sitt samtycke till att en sekretesskyddad uppgift lämnas till annan person eller myndighet utgör utlämnandet inte ett otillåtet röjande.

Endast den som förfogar över sekretessen kan lämna sitt samtycke till att sekretessen efterges. Det finns inga formella krav på hur samtycket ska lämnas. Men vad gäller just uppgifter i socialtjänsten har JO uttalat att mot bakgrund av att sådana uppgifter ofta är av känslig natur bör socialtjänsten i de fall samtycke anses nödvändigt införskaffa uttryckligt och skriftligt samtycke (se bl.a. JO 1990/91 s. 366).

Om sekretess, avseende uppgifter som rör ett barn, inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren har denne ensam eller tillsammans med den underårige, beroende på den underåriges ålder och mognad, rätt att efterge sekretessen enligt 12 kap. 3 § andra stycket OSL. I vissa undantagsfall kan finnas visst utrymme för att lämna uppgifter till en vårdnadshavare även om denne inte själv förfogar över sekretessen.¹⁶

Finns inte samtycke krävs det att det finns en s.k. sekretessbrytande bestämmelse för att en uppgift som omfattas av sekretess ska kunna lämnas ut. Detta innebär att det måste finnas en bestämmelse som innebär att uppgifter utan hinder av sekretess kan

¹⁶ Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, JUNO, Version 25) kommentaren till 12 kap. 3 § samt där gjord hänvisning.

lämnas ut. Sekretessbrytande bestämmelser finns såväl i offentlighets- och sekretesslagen som i annan lagstiftning. En sekretessbrytande bestämmelse kan ange att uppgifter *får* lämnas ut eller att de *ska* lämnas ut.

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen medför att sekretessen mellan myndigheter ger vika för uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen är tillämplig både när det gäller att lämna uppgifter mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet, dock inte vid utlämnande till enskild verksamhet.

I 10 kap. 27 § OSL, som är en s.k. generalklausul, anges att en sekretessbelagd uppgift i vissa fall får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen har att skydda. Enligt andra stycket nämnda bestämmelse är det dock flera verksamheter som inte kan lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen. Dessa avser bl.a. socialtjänst (26 kap. 1–6 §§ OSL). Generalklausulen är inte heller tillämplig i fråga om uppgifter i t.ex. belastningsregistret (35 kap. 3 § OSL).

I samband med generalklausulens införande uttalades att det är viktigt med restriktivitet vad gäller utbyte av känslig information mellan myndigheter men att bestämmelsen likväl behövs för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 91).

Generalklausulen kan tillämpas såväl på eget initiativ som efter begäran från en annan myndighet. Vad gäller själva skyldigheten att efter begäran lämna ut uppgifter regleras det emellertid inte i 10 kap. 27 § OSL utan i 6 kap. 1 § OSL. Den senare av dessa bestämmelser innebär att en myndighet, på begäran av en annan myndighet, ska lämna uppgifter som den förfogar över, förutsatt att den inte omfattas av sekretess. Om den begärande myndigheten stödjer sin hemställan på generalklausulen är det sedan den utlämnande myndigheten som får pröva om uppgiften kan lämnas ut med stöd av denna bestämmelse.¹⁷

¹⁷ Se Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, Version 25, JUNO), kommentaren till 10 kap. 27 § under rubriken Uppgiftslämnande på myndighets eget initiativ och skyldighet att lämna ut uppgifter.

Generalklausulen hindrar inte i sig att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt, även om detta endast är tänkt att ske undantagsvis. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Vid prövningen av en utlämnande fråga ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f.).

I de följande kapitlen behandlar vi ytterligare sekretessbrytande bestämmelser som är av relevans för respektive fråga som vi ska överväga.

3.4.4 Något om sekretess och tystnadsplikt inom socialtjänsten

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Uppgifterna inom socialtjänsten skyddas således av en stark sekretess.

Med socialtjänst förstås enligt 26 kap. 1 § OSL huvudsakligen verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Verksamheten behöver inte bestå i handläggning av ett ärende utan kan utgöra rent faktisk verksamhet. Sekretessen omfattar bl.a. handlingar och uppgifter i övrigt som gäller t.ex. uppsökande verksamhet.¹⁸

Med socialtjänst förstås enligt 26 kap. 1 § OSL också den särskilda lagstiftningen om vård av unga och missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag bedrivs av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse (SiS).

Vad som avses med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk och kan avse t.ex. en persons namn, adress och sjukdomstillstånd (prop. 1979/80:2 Del A s. 84 och prop. 2003/04:93 s. 44 f.). Även uppgiften om en enskild före-

¹⁸ Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, Version 25, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 § under rubriken Första stycket Punkt 1.

kommer i socialtjänsten eller inte utgör en sekretessbelagd uppgift om personligt förhållande.¹⁹

Sekretessen omfattar också handlingar som i och för sig är offentliga hos annan myndighet samt beslut, vare sig de fattats av socialnämnd eller en överinstans (prop. 1979/80:2 Del A s. 181 f.) I 26 kap. 7 § OSL anges vilka beslut som inte omfattas av sekretess.

Vid införandet av socialtjänstsekretessen uttalades att det självklart är av stor vikt hur "socialsekretessen" i förhållande till allmänheten utformas. Samtidigt lyftes fram att frågan om sekretess i förhållandet mellan socialtjänsten och andra myndigheter spelade stor roll för den enskildes benägenhet att vända sig till socialtjänsten för att få stöd och hjälp. Det kunde antas vara svårt att skapa något verkligt förtroende för socialtjänsten om denna skulle fungera, eller befaras fungera, som något av en informationscentral för andra myndigheter i deras verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 182). Vad gäller frågan om förtroende för socialtjänsten och dess verksamhet behandlar vi det närmare i bl.a. kapitel 4.

Inom enskild verksamhet i socialtjänsten finns bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. 1 och 2 §§ SoL. Tystnadsplikten innebär ett förbud för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen att obehörigen röja vad denne därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Mellan olika socialtjänstmyndigheter kan uppgifter, där det inte finns ett uttalat samtycke eller en sekretessbrytande bestämmelse, efter en skadebedömning lämnas ut bara inom ett smalt område. De fall det rör sig om handlar i regel om sådana situationer där ett presumerat samtycke från den enskilde kan återopas. Bland det som då får vägas in är om den mottagande myndigheten kan komma att använda uppgifterna på ett sätt som den enskilde uppfattar som ofördelaktigt för honom eller henne. Hänsyn måste också tas till det men som består i att uppgifterna sprids till en större krets personer, som i sin tur kan tänkas vidarebefordra uppgifterna till andra (jfr Ds 1990:11 s. 10 med där gjord hänvisning).

Socialnämnder får enligt 11 kap. 2 § SoL, utan hinder av sekretess, under en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ha de kontakter som behövs. Av

¹⁹ Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, Version 25, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 § under rubriken Första stycket.

10 kap. 2 § OSL framgår vidare att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL kan dock bara tillämpas för att den myndigheten som efterfrågar uppgifter ska kunna fullgöra sin verksamhet och inte för att hjälpa en annan myndighet.²⁰ För att den myndighet som får frågan om att lämna ut sekretesskyddade uppgifter ska kunna göra det krävs en sekretessbrytande bestämmelse. Saknas sådan kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL åberopas för att förmå vissa andra myndigheter att lämna information till socialtjänsten (RÅ 2005 ref 94).

Utöver ovanstående är det inom ramen för vårt arbete nödvändigt att behandla ett flertal andra sekretessbestämmelser som är av betydelse för socialtjänsterna. Dessa behandlar vi i respektive kapitel där de är av relevans.

²⁰ Socialstyrelsen (2020), *Barn och unga som begår brott Handbok för socialtjänsten*, s. 149.

4 Utgångspunkter för övervägandena och förslagen

4.1 Inledning

Vårt uppdrag tar sin utgångspunkt i barnets rättigheter och vikten av att se och bemöta barn som egna rättighetsbärare. I vårt arbete är detta därför centrala utgångspunkter för våra överväganden och förslag. Utöver dessa utgångspunkter har vi formulerat ytterligare några inledande utgångspunkter som är fundamentala för och som har genomsyrat vårt arbete. Det handlar om att

- barns rätt att i första hand få beaktat vad som är barnets bästa innebär att intrång i såväl barns som vuxnas personliga integritet ibland är nödvändigt,
- barns skyddsbehov ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt oavsett i vilken kommun barnet bor eller vistas,
- socialnämnderna och därmed socialtjänsterna ska få fler verktyg i sitt arbete med att tillgodose barnets bästa,
- förtroendet för socialtjänsten ska vidmakthållas och stärkas ytterligare, och
- den rättsliga regleringen som vi föreslår ska vara tydlig, lättillgänglig och teknikneutral.

4.2 Barn är egna rättighetsbärare

Barnkonventionen klargör barns status som rättighetsbärare vilket innebär att barn är fullvärdiga människor med samma rättigheter som vuxna. Barn är precis som vuxna kompetenta individer som har rätt till inflytande över sina liv.

Det som skiljer barn från vuxna är att barn saknar den mognad, erfarenhet och kunskap som vuxna har. Barn behöver därför stöd från vuxenvärlden för att tillvarata sina rättigheter, t.ex. för att få skydd mot våld och andra övergrepp. Barn behöver också få stöd från staten om föräldrarna inte kan ta sitt ansvar och staten är ansvarig för att bygga upp ett socialt skyddsnet kring ett barn.²¹

Vuxna med olika roller i barnets liv, t.ex. vårdnadshavare, personal i förskola och skola samt anställda i socialtjänst, är ansvarsbärare i förhållande till barnet. Staten har en skyldighet att respektera, främja, skydda och uppfylla rättigheterna för barnet. Statens roll som den yttersta ansvarsbäraren framgår av artikel 4 i Barnkonventionen. Ansvarsbärare ska erkänna barn som rättighetsbärare, uppfylla barnets rättigheter och säkerställa att de nödvändiga verktyg som behövs för att hävda rättigheterna är tillgängliga för alla barn.²²

För våra överväganden och förslag är därför en av utgångspunkterna att barn är egna rättighetsbärare som ibland har behov av och rätt till särskilt stöd från vuxna

4.3 Barnets bästa innebär att intrång i barns och vuxnas personliga integritet ibland är nödvändigt

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Det finns ett skydd mot intrång i den personliga integriteten både i den svenska grundlagen och i olika internationella rättsakter (se avsnitt 13.3.3 och 13.3.4). Genom bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, skyddas vissa uppgifter i allmänna handlingar som rör bl.a. enskildas personliga förhållanden från allmänhetens insyn (se avsnitt 3.4.1). Offentlighets- och sekretesslagen ger därför ett skydd mot intrång i den personliga integriteten genom att obefogad spridning av personuppgifter motverkas. Skydd för enskildas personliga integritet finns också i regleringen om personuppgiftsbehandling (se kapitel 13).

²¹ Barnombudsmannen (2020), *Dom tror att dom vet bättre Barnet som rättighetsbärare*, s. 12. Liknande resonemang förs också i Barnombudsmannens rapport från 2022, *Blir det nån skillnad – eller säger vi det här helt i onödan barnkonventionen i barns vardag*, s. 39 f.

²² *Dom tror att dom vet bättre Barnet som rättighetsbärare*, s. 12.

Våra överväganden och förslag behandlar genomgående frågor som kräver att avvägningar görs mellan å ena sidan barns rätt att i första hand få beaktat vad som är barnets bästa och å andra sidan skyddet för enskildas personliga integritet.

Vi gör en ingående integritetsskyddsanalys i kapitel 13. Redan här ska ändå nämnas ett en utgångspunkt för våra överväganden och förslag är att barns rätt att få beaktat vad som är barnets bästa i vissa fall innebär att intrång i såväl barns som vuxnas personliga integritet ibland är nödvändigt. Det innebär också att föräldraperspektivet i vissa fall måste stå tillbaka i förhållande till barnets rätt.

4.4 Barns skyddsbehov ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt oavsett var barnet bor eller vistas

Barnombudsmannen har återkommande pekat på stora skillnader i barns tillgång till sina rättigheter enligt Barnkonventionen. Det gäller samtliga bestämmelser i Barnkonventionen där bl.a. rätten till stöd och skydd särskilt lyfts fram. Barnombudsmannen har konstaterat att det finns skillnader t.ex. utifrån i vilken kommun barnet bor och har framhållit att oavsett skälen bakom de stora skillnaderna är dessa oacceptabla. Barnombudsmannen har påmint om regeringens ansvar för säkerställande av Barnkonventionens genomförande för alla barn i Sverige oavsett hur den offentliga sektorn har organiserats.²³

Även i en rapport som tagits fram på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen har konstaterats att det föreligger skillnader vad gäller att på lika villkor tillgodose barns behov av skydd och stöd beroende på om barnet bor i ett socioekonomiskt utsatt område eller inte.²⁴

FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) har uttryckt att rättigheterna i Barnkonventionen ska uppfyllas utan åtskillnad på grund av var i landet ett barn bor. Barnrättskommittén har också, i sina rekommendationer till Sverige, uttryckt oro över de skillnader som finns mellan olika kommuner och regioner som leder

²³ Barnombudsmannen (2022), *FN:s konvention om barnets rättigheter Tillägsrapport – Sverige Barnombudsmannen Sveriges sjätte och sjunde rapportperiod*, s. 4.

²⁴ Diskrimineringsombudsmannen (2021), *Skilnader som kan utgöra risk för diskriminering? En kvalitativ studie om faktorer som påverkar socialsekreterares bedömningar och beslut inom den sociala barn- och ungdomsvården*, s. 96.

till att ett barns tillgång till stöd och tjänster inte är likvärdig (CRC/C/SWE/CO/5 p. 11).

Bankonventionsutredningen konstaterade i betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt* (SOU 2020:63) att ett barns möjligheter att få sina rättigheter uppfyllda är beroende av var i landet barnet bor. I betänkandet framhölls att utöver skillnaden i resurser såsom ekonomiska och andra, kan det kommunala självstyret innebära att situationen för barn ser olika ut. Vidare framhölls att eftersom många viktiga rättigheter primärt uppfylls av kommuner, t.ex. när det gäller socialtjänst, är det en naturlig följd av det kommunala självstyret att dessa tjänster ser olika ut (s. 300).

Artikel 2 i Barnkonventionen reglerar rätten till likabehandling och i artikeln nämns ett antal diskrimineringsgrunder. Ingen av dessa avser geografisk bosättning och Barnkonventionen ger i och för sig en stat utrymme att själv avgöra vilka åtgärder som är lämpliga för att tillförsäkra ett barn dess rättigheter. Detta torde dock inte anses innebära att staten kan överlåta det yttersta ansvaret för att rättigheterna uppfylls till respektive kommun. Det innebär inte heller att skillnaderna kan vara så stora att det upplevs som att ett barns möjlighet att få sina rättigheter uppfyllda varierar beroende på var i landet barnet bor. Oaktat att det kan finnas ett utrymme för kommunala skillnader är det därför av vikt att ett barn tillförsäkras sina rättigheter oavsett var i landet barnet bor (jfr resonemanget i SOU 2020:63 s. 170).

En utgångspunkt för våra överväganden och förslag är därför att barns skyddsbehov ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt oavsett var dvs. oberoende av i vilken kommun barnet bor eller vistas. Som vi närmare utvecklar i avsnitt 12.5.3 ska detta också tillförsäkras barn som har eller bor tillsammans med en närstående som har skyddade personuppgifter.

4.5 Socialnämnder ska få fler verktyg i sitt arbete med att tillgodose barns bästa

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.3 har socialnämnder ett särskilt ansvar för barn. Detta ansvar är långtgående, omfattande och avser många olika frågor. En stor del av socialnämndernas arbete ska vara av förebyggande karaktär där det självklara målet är att inget barn

ska fara illa. Om eller när ett barn faktiskt far illa har socialnämnderna ett ansvar för att se till att barnet får det skydd eller stöd som barnet behöver.

När frågor om vårdnad, boende och umgänge aktualiseras inom ramen för en domstolsprocess har socialnämnderna en särskild roll när det gäller att bedöma vad som är barnets bästa (se kapitel 12). Även om socialnämnderna inte fattar några beslut i dessa frågor är den handläggning som sker hos socialnämnderna och det underlag som socialnämnderna tar fram av stor vikt för de bedömningar som allmän domstol ska göra vid en tvist som rör frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Som vi närmare utvecklar i avsnitt 12.5.3 bör de bedömningar som görs göras på samma sätt för alla barn, även för de barn som har eller bor tillsammans med någon närstående som har skyddade personuppgifter.

För fullgörande av sitt särskilda ansvar för barn måste socialnämnderna ges bästa möjliga förutsättningar för att kunna ta fram ett så bra underlag som möjligt. En av våra utgångspunkter är därför att socialnämnderna, innefattande socialtjänsterna, ska få fler verktyg i sitt arbete med att tillgodose barns bästa.

4.6 Förtroendet för socialtjänsterna ska vidmakthållas och stärkas ytterligare

4.6.1 Flera faktorer är av betydelse för förtroendet för socialtjänsterna

Frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, kräver samtycke. När det handlar om insatser till barn ska samtycke som regel ges av barnets vårdnadshavare, men för ett barn som har fyllt 15 år får en socialnämnd enligt 3 kap. 6 a § SoL besluta om öppna insatser även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. Enligt förslag i propositionen *En sänkt åldersgräns för öppna insatser till barn utan vårdnadshavarens samtycke* (prop. 2022/23:64) ska motsvarande gälla för ett barn som har fyllt 12 men inte 15 år om det är lämpligt och barnet samtycker till det. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Benägenheten att söka hjälp hos socialtjänsten eller att senare lämna samtycke till en erbjuden insats kan många gånger antas

påverkas av vilket förtroende den som ska lämna samtycket har för socialtjänsten.

Faktorer såsom opartiskhet, objektivitet, saklighet, förutsebarhet, möjlighet till insyn, bemötande och den enskildes eller allmänhetens uppfattning om att få en ”rättvis behandling” (lika-behandling) torde vara några av de mest centrala för vad som påverkar enskilda personers förtroende för socialtjänsten. Som vi kommer beskriva närmare nedan är även tillgång till information centralt för enskildas förtroende.

Såvitt vi känner till finns det inte någon forskning eller några studier som visar att eller hur förtroendet för socialtjänsten påverkas av att information inhämtas inom ramen för en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Vad gäller socialtjänstens utlämnande av information till andra myndigheter har det ifrågasatts om det skulle gå att skapa något verkligt förtroende för socialtjänsten om denna fungerar eller befaras fungera som en informationscentral för andra myndigheter i deras verksamhet (se t.ex. prop. 1979/80:2 Del A s. 182). Några studier eller aktuell forskning som närmare belyser hur eller i vilken omfattning förtroendet påverkas verkar inte finnas. Brottsförebyggande rådet (Brå) har i rapporten *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (2021:2) särskilt framhållit just detta såvitt avser informationsdelning mellan socialtjänst och polis. Brå anger att det finns *återkommande antaganden* om att individer, på grund av sviket förtroende, inte kommer att vända sig till socialtjänsten om den lämnar information vidare till polisen. Å andra sidan, menar Brå, är ett rimligt antagande att förtroendet för socialtjänsten skulle kunna förbättras hos allmänheten i stort, om det blev känt att informationsdelning från socialtjänsten bidrar till att förhindra brott. Brå framhåller också att det finns de som menar att det redan förutsätts att information delas med polis och att det därför inte skulle innebära någon påverkan alls. Enligt Brå saknas det tillräcklig aktuell forskning som utreder på vilka sätt unga personers förtroende för socialtjänst och skola påverkas av informationsdelning med polis (s. 80).

Brå har i samma rapport efterlyst mer forskning om hur olika grupper bland barn, unga och vårdnadshavare förhåller sig till olika typer av brottsförebyggande informationsdelning. Detta är enligt

Brå en central fråga för flera aktörer, och det finns många antaganden, men inte mycket forskningsbaserad kunskap om eventuella samband mellan barns och ungas egna perspektiv på tillit och myndigheters informationsdelning (s. 15).

Vad som tycks vara klart är att *avsaknad av information, bristande information* eller *felaktig information* är sådant som i stor utsträckning påverkar såväl allmänhetens som enskildas förtroende för socialtjänsten. Att felaktiga uppgifter, ryktesspridning och desinformation kan leda till att människor överhuvudtaget inte vågar vända sig till socialtjänsten, vilket i förlängningen kan leda till att barn och unga inte får det stöd och skydd som de har rätt till och behöver, är ett av skälen till att regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att bl.a. ta fram förslag på åtgärder för att långsiktigt stärka tilliten till socialtjänsten (S2022/03244[delvis]). Uppdraget ska slutredovisas senast den 10 december 2026.

Ryktesspridning och desinformation visar tydligt att det är långt ifrån alla som har kännedom om vad socialtjänstlagen, eller annan lagstiftning som socialtjänsten tillämpar, faktiskt innebär. Det visar också på vikten av att den information som lämnas är begriplig liksom även tydlig, konsekvent och förutsägbar när det gäller att skapa förtroende.

Socialtjänstens *förmåga att motivera* till insatser har angetts vara en faktor som i många fall är avgörande för att föräldrar ska samtycka till insatser (prop. 2012/13:10 s. 64). Utrymmet för att motivera till samtycke, den enskildes förtroende för socialtjänsten och vikten av att nå ut med korrekt information tycks höra nära samman. *Trygghetsberedningen* har i sitt delbetänkande *Vägar till ett tryggare samhälle – Kraftsamling för barn och unga* (SOU 2022:67) konstaterat att för att förebygga att bristande tillit och förtroende blir ett hinder behöver samhällets aktörer bli bättre på att nå ut till barn och deras föräldrar (s. 47). Resonemanget gäller förvisso i socialtjänstens brottsförebyggande arbete men vi menar att det inte finns anledning att anta annat än att detta gäller generellt för förtroendet för socialtjänsten.

Sambandet mellan avsaknad av samtycke och bristfällig eller utebliven information framstår också som tydligt genom studien *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården* som presenterades år 2018 av Myndigheten för vård och omsorgsanalys, läst tillsammans med den på uppdrag av

Diskrimineringsombudsmannen framtagna rapporten *Skillnader som kan utgöra risk för diskriminering?* från år 2021.²⁵

Studien från Myndigheten för vård och omsorgsanalys visade att pojkar med utländsk bakgrund var den grupp för vilka samtycke till socialtjänstens insatser saknades i störst utsträckning.²⁶ I den rapport som tagits fram på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen konstaterades i sin tur bl.a. att språkförbistringar och bristen på tolkar i många fall utgjorde problem i socialtjänstens utredningsarbete. I rapporten angavs att språkförbistring beskrevs som en avgörande barriär i alla aspekter av utredningsarbetet, att socialsekreterare, enligt intervjupersonerna, har mycket begränsade möjligheter att anpassa utredningstiden på det sätt som skulle behövas och att det i stor utsträckning saknades tillgång till bra tolkar. I rapporten angavs också att en aspekt av den bristande möjligheten till delaktighet, något som enligt intervjupersonerna borde göras annorlunda, gällde möjligheten att läsa sina utredningar då de som inte kunde svenska oftast bara fick tillgång till översatta sammanfattningar av sina utredningar. Vidare angavs i studien att i de fall familjerna får hela utredningarna, som är skrivna på svenska, kan det förekomma att det som är skrivet inte överensstämmer med det som är sagt i samtalen eller att socialsekreteraren inte är lika noggrann med skrivningarna då de förmodligen ändå inte kommer läsas (s. 89 f.).

Nu nämnda studier talar för att information till enskilda, såväl föräldrar som barn, hänger nära samman med förtroendet för socialtjänsten och även benägenheten att lämna samtycke till insatser.

Rapporten *”Det handlar jättemycket om tillit” – ungas röster om kontakten med socialtjänsten* som barnrättsorganisationen Maskrosbarn på uppdrag av Socialstyrelsen tog fram år 2017 bekräftar också vikten av information liksom hur det påverkar förtroendet för socialtjänsten. I rapporten angavs att något som ungdomarna lyft som en brist i den kontakt de haft med socialtjänsten var

²⁵ Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2018), *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården* och Diskrimineringsombudsmannen (2021), *Skillnader som kan utgöra risk för diskriminering? En kvalitativ studie om faktorer som påverkar socialsekreterares bedömningar och beslut inom den sociala barn- och ungdomsvården*. Uppdraget med Diskrimineringsombudsmannens forskningsstudie tillkom utifrån resultaten i Myndigheten för vård- och omsorgsanalys studie.

²⁶ *Lika läge för alla? Om omotiverade skillnader inom den sociala barn- och ungdomsvården*, s. 62.

information, där många ungdomar upplevde att de fått alldeles för lite information, eller ingen information alls. Enligt rapporten visste ungdomarna inte varför de hade blivit kallade till möten, vad en utredning egentligen innebär, vilken hjälp som var möjlig att få, vad som hände med det de berättat, vilka som skulle få veta vad som sagts eller vad som skulle hända framöver. I rapporten angavs att ungdomarna önskade få information om alla steg i processen och det lyftes fram att det är viktigt att den information som lämnas är anpassad. Enligt rapporten var det inte alltid tillräckligt att få muntlig information under ett möte, när ungdomen kunde vara både nervös, orolig och stressad. Rapporten angav att ungdomarna vill att socialsekreteraren skulle vara både tydlig och transparent för att göra situationen så begriplig som möjligt och att önskan om tydlighet framför allt gällde socialtjänstens befogenheter om vilket stöd som går att få, vilka insatser som finns och vad socialtjänsten kan hjälpa till med. Enligt rapporten ville ungdomarna också att socialsekreterarens arbete skulle vara så transparent som möjligt när det gällde dem själva, t.ex. vilka kontakter som tagits, vilka kontakter som skulle tas men också syftet med de olika kontakterna (s. 9 f.). Rapporten lyfte även andra faktorer som är viktiga för att ungdomar ska känna förtroende, inte minst bemötande vilket innefattar exempelvis förmedlande av känslan att socialsekreteraren bryr sig, att bygga en relation, ärlighet och tillit samt att få känna att man blir tagen på allvar (s. 21 ff.).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är flera olika faktorer som är av betydelse för förtroendet för socialtjänsten och att information, såväl till allmänheten som till den enskilde, är en av de viktigaste faktorerna i det förtroendeskapande arbetet.

4.6.2 Tydlighet, förutsebarhet och transparens är förtroendeskapande

Regler som möjliggör att socialtjänsterna får bättre förutsättningar och fler verktyg att utföra sitt uppdrag kan i många fall bidra till ett ökat förtroende för socialtjänsterna och deras arbete med barn och unga. Konkreta verktyg som möjliggör för socialtjänsterna att på bästa sätt utföra sitt uppdrag liksom att det är känt för envar vilka verktyg socialtjänsterna har menar vi kan bidra till att vidmakthålla och ytterligare stärka förtroendet för socialtjänsterna.

Förtroendet för socialtjänsten är i många fall centralt för att barn och unga ska kunna få den hjälp eller det stöd som de kan behöva. Som vi har angett är vår bedömning att information är av central betydelse för att skapa förtroende för socialtjänsterna. För att informationen ska vara förtroendeskapande krävs det att den är korrekt men även tydlig, konsekvent och förutsägbar samt, inte minst, begriplig för mottagaren av informationen.

Vilken information som är relevant kan variera beroende på omständigheterna. På ett övergripande och allmänt plan kan det handla om information om socialtjänsternas arbete och gällande lagstiftning. På det individuella planet kan det avse mer konkret vad som gäller och är aktuellt i den enskildes ärende.

För att förtroendet för socialtjänsterna ska vidmakthållas och stärkas ytterligare menar vi att det utöver tydlighet och förutsebarhet, också så långt möjligt krävs transparens. Den enskilde ska inte bli överraskad av olika moment i socialtjänsternas arbete. Som exempel kan nämnas att om det finns möjlighet att inhämta information från eller dela information med andra aktörer ska det vara tydligt för den enskilde att det kan komma att ske.

4.7 Den rättsliga regleringen ska vara tydlig, lättillgänglig och teknikneutral

En viktig förutsättning för att den rättsliga regleringen ska vara ett effektivt verktyg i socialtjänsternas arbete är att den kan fungera som ett instrument för styrning. Detta i sin tur innebär att den rättsliga regleringen måste vara tydlig men även lättillgänglig för de som ska tillämpa den. Med det åsyftar vi att gällande rätt i första hand ska framgå av lag eller förordning och att regleringen varken ska vara tvetydig eller otydlig. Således ska aktörer, myndigheter, allmänhet eller enskilda som utgångspunkt inte behöva läsa en lags förarbeten för att förstå lagens innebörd eller för att förstå det allmännas respektive enskildas skyldigheter och rättigheter.

En tydlig och lättillgänglig reglering när det gäller socialtjänsternas arbete med barn och unga innebär att socialtjänsterna ges konkreta ramar och rättsliga förutsättningar för att utforma arbetet så att målet att ge barn det skydd eller stöd de behöver kan uppnås.

Tydlighet i vad som gäller kan, som påtalats ovan, också bidra till ett starkt förtroende hos allmänheten för socialtjänsterna.

En annan utgångspunkt är att den rättsliga regleringen ska vara teknikneutral. Regeringens mål för digitaliseringspolitiken har sedan länge varit att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.3, se även prop. 2022/23:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.1.1).

När det gäller digitalisering av den offentliga förvaltningen har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.2). Regeringens mål är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.1.1).

Fax används fortfarande i delar av den offentliga sektorn, bl.a. inom socialtjänsternas verksamheter. Utbyte av känsliga och sekretessbelagda uppgifter sker inte bara via fax, utan också via brev och andra kanaler. I flera avseenden saknas det en digital infrastruktur för säker digital kommunikation inom offentlig sektor som kan ersätta utbyte av ostrukturerad information som skickats via de nu nämnda kanalerna.

Statliga myndigheter har delvis kunnat ersätta fax genom strukturerade elektroniska informationsutbyten, men använder många gånger fax för att kommunicera med bl.a. kommuner. Exempelvis gjorde polisen nästan 51 000 anmälningar om oro för barn till landets socialtjänster under år 2020 varav över 85 procent gjordes via fax eller brev (se regeringens uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning [Digg] att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor [I2021/03317]).

I december 2021 gav regeringen Myndigheten för digital förvaltning (Digg) i uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation (SDK) i offentlig sektor (I2021/03317). I Diggs publikation *Delrapportering av uppdrag att tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor* från år 2022 anges att syftet med SDK är att möjliggöra säkert och effektivt digitalt utbyte av bl.a. känsliga personuppgifter och sekretessbelagd information och målet är att ersätta informationsutbyte som idag sker via fax, brev, telefon och andra analoga eller digitala kanaler som

uppfattas som ineffektiva samt kan innebära säkerhetsrisker. Digg ska förbereda för att senast den 29 september 2023 ansvara för tillhandahållandet av infrastruktur för SDK.

Detta klargör att digitaliseringen innebär att det ständigt tillkommer nya sätt för hantering av information. En teknikneutral lagstiftning är därför en förutsättning för en lagstiftning som är hållbar och praktiskt fungerande på sikt samt som tar i beaktande behovet av skydd för sekretesskyddade uppgifter och enskildas rätt till personlig integritet. Att den rättsliga regleringen ska vara tydlig, lättillgänglig och teknikneutral är därför ytterligare en central utgångspunkt för våra överväganden och förslag.

5 Nordisk utblick

5.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att göra en jämförelse med andra nordiska länder i frågan om registrering av anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning. Vi har därutöver gjort bedömningen att det, för de frågor vi har att utreda, är av relevans att titta närmare på vad som gäller i andra nordiska länder avseende

- möjligheten respektive skyldigheten att anmäla oro för barn till en ansvarig myndighet,
- registrering och hantering av anmälningar om oro för barn som leder till en utredning, samt
- hur länge anmälningar och andra handlingar som avser oro för barn sparas innan eventuell gallring.

Vi har varit i kontakt med finska Social- och Hälsovårdsministeriet, norska Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet samt danska Ankestyrelsen. Redogörelsen nedan baseras på de svar vi fått från dem samt de källor som vi hänvisar till i övrigt.

5.2 Finland

Bestämmelser om anmälan om oro för barn (barnskyddsanmälan) finns i barnskyddslagen (417/2017). I 25 § 1 mom. barnskyddslagen föreskrivs att de som är anställda eller innehar ett förtroendeuppdrag hos vissa särskilt angivna aktörer, eller som utför motsvarande uppgifter i ett uppdragsförhållande eller som självständig yrkesutövare, samt alla yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården är skyldiga att utan dröjsmål och trots sekretess-

bestämmelserna göra en anmälan till välfärdsområdet, om de i sin uppgift fått kännedom om ett barn för vars del behovet av vård och omsorg, omständigheter som äventyrar barnets utveckling eller barnets eget beteende kräver att behovet av barnskydd utreds. Regleringen gäller för social- och hälsovården eller barndagvården, undervisningsväsendet, ungdomsväsendet, polisväsendet, Brottsförmyndigheten, brand- och räddningsväsendet, en undervisnings- eller utbildningsanordnare, en församling eller något annat religiöst samfund, en förläggning eller flyktingsluss, en enhet som bedriver nödcentralsverksamhet, en enhet som ordnar morgon- eller eftermiddagsverksamhet för skolelever, Tullen, gränsbevakningsväsendet, en utskökningsmyndighet och Folkpensionsanstalten.

Enligt 25 § 2 mom. samma lag kan även andra personer än de som avses i 1 mom. göra en anmälan, utan hinder av de sekretessbestämmelser som eventuellt gäller för dem.

Barnskyddsanmälningar ska registreras i socialvårdens klientregister. Det framgår av 25 b § barnskyddslagen och lagen om klienthandlingar inom socialvården (254/2015).

Anmälningarna tas emot i välfärdsområden och registreras således i samma register som klientuppgifterna inom socialvården. Välfärdsområdena har elektroniska klientdatasystem där anmälningarna registreras. I lagen om klienthandlingar inom socialvården finns bestämmelserna om dokumentation av klientuppgifter. För närvarande håller socialvården på att införa riksomfattande informationssystemtjänster, kallat Kanta-tjänsterna.²⁷ I 7 § lagen om elektronisk behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (784/2021) föreskrivs en skyldighet för socialvården att ansluta sig till informationstjänsterna. Skyldigheten inträder den 1 september 2024 respektive den 1 januari 2026 beroende på om det handlar om offentliga eller privata organ. Redan nu sparas anmälningarna i Kanta-tjänsterna.

Alla anmälningar om oro för barn registreras och sparas på samma sätt. Av uppgifterna om behandlingen av anmälan ska det framgå om anmälan bedömts vara ogrundad. En ogrundad anmälan leder inte till en klientrelation inom socialvården. Alla anmälningar

²⁷ Se *Handbok om Kanta-tjänsterna för aktörer inom socialvården*, utarbetad i samarbete mellan finska Folkpensionsanstalten (FPA) och Institutet för hälsa och välfärd (THL). Handboken gavs ut på svenska i januari 2023.

finns dock tillgängliga i klientregistret och är möjliga att söka fram vid ett senare tillfälle.

Bestämmelser om förvaringstider finns i lagen om klienthandlingar inom socialvården. Av bilaga till lagen framgår att *barnskyddsanmälningarna* förvaras i 30 år. Alla andra *barnskyddshandlingar* förvaras i 120 år efter barnets födelse. Beslut, planer och klientberättelser förvaras varaktigt. Det finns inte någon särskild, kortare, förvaringstid för anmälningar som inte leder till en utredning.

Det är endast socialmyndigheterna som har rätt att använda klienthandlingar inom socialvården. Det finns emellertid reglering om i vilka fall uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas ut.

5.3 Norge

Ett barnskyddsärende (barnevernssak) kan inledas genom en anmälan om oro för barnet (bekymringsmelding). När ett sådant ärende inleds skapas en barnakt (barnevernsmappe) som ska innehålla ärendets dokumentation.²⁸

Den 1 januari 2023 trädde en ny lov om barnevern (LOV-2021-06-18-97), barnevernsloven, i kraft. Lagen innehåller ingen definition av vad som avses med en anmälan om oro eller vem som kan göra en sådan anmälan. Det innebär att alla kan göra en anmälan om oro för ett barn.²⁹

Däremot finns det reglering om anmälningsskyldighet (plikt til å melde fra til barnevernstjensten) i § 13–2 barnevernsloven. Enligt bestämmelsen gäller anmälningsskyldighet för alla offentliga instanser och tjänster samt organisationer och privata som utför uppgifter på uppdrag av stat, en kommun eller ett fylke. Därtill har vissa särskilda professioner som har tystnadsplikt också anmälningsskyldighet till barnevernstjensten. Detta gäller bl.a. läkare och psykologer. Advokater, domare och präster omfattas emellertid inte av anmälningsskyldigheten.³⁰

²⁸ Prop. 133 L (2020–2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven s. 365.

²⁹ Prop. 133 L (2020–2021), s. 123.

³⁰ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, *Rundskriv for barnevernstjenestens saksbehandling (Saksbehandlingsrundskrivet)*, 03/ 2023, s. 117.

Anmälningsskyldigheten gäller under vissa särskilda, i bestämmelsen närmare angivna, förhållanden. Så är fallet bl.a. om det finns anledning att tro att ett barn utsätts eller kommer att utsättas för misshandel, allvarlig försummelse i den dagliga omsorgen eller annars är utsatt för allvarlig omsorgssvikt.

När barnevernstjenesten har mottagit en anmälan om oro för ett barn ska den inom tre veckor bekräfta att anmälan är mottagen (§ 13-3 barnevernsloven). Barnevernstjenesten kan avstå från att göra det om anmälan är uppenbart ogrundad eller om det annars finns särskilda skäl. Om anmälan har gjorts av någon som är anmälningsskyldig ska barnevernstjenesten enligt § 13-3 andra ledet barnevernsloven lämna upplysning om en utredning inletts och tre veckor efter att utredningen är avslutad ska barnevernstjenesten lämna ny återkoppling med information om den fortsatt följer upp barnet och familjen. Barnevernstjenesten ska enligt samma reglering informera anmälaren om hur barnet och familjen följs upp om det är nödvändigt med hänsyn till anmälarens vidare uppföljning av barnet.

Barnevernstjenesten kan enligt § 13-4 barnevernsloven förelägga (pålegge) offentliga myndigheter samt organisationer och privata som utför uppdrag för staten, en kommunen eller ett fylke att lämna upplysningar som omfattas av sekretess när det är nödvändigt i samband med värdering eller förberedelse och behandling av närmare specificerade ärenden i barnevernsloven. Den som föreläggs att lämna upplysningar måste själv ta ställning till vilka upplysningar som föreläggandet avser.³¹

Det regleras inte i lag om en anmälan kan eller ska göras skriftligen eller muntligen. I förarbetena har dock klargjorts att för att anmälningsskyldigheten ska anses fullgjord krävs det att anmälan görs skriftligen. En muntlig anmälan kan dock följas upp av en skriftlig anmälan om situationen är brådskande.³²

När barnevernstjenesten tar emot en anmälan ska det kontrolleras om det redan finns information om barnet. Nya anmälningar ska ses tillsammans med eventuella tidigare anmälningar och upplysningar om barnet och familjen.³³

Barnevernstjenesten ska, så snart som möjligt när en anmälan inkommit, ta ställning till om det finns anledning att vidta några

³¹ *Saksbehandlingsrundskrivet*, s. 115 f.

³² Prop. 133 L (2020–2021), s. 122 f.

³³ *Saksbehandlingsrundskrivet*, s. 123.

omedelbara åtgärder. I § 2–1 barnevernsloven anges att barnevernstjenesten genast, dock senast inom en vecka efter att den mottagits, ska bedöma om en inkommen anmälan föranleder att en utredning ska inledas.

Barnevernstjenesten ska dokumentera sin bedömning av en inkommen anmälan oavsett om en utredning inleds eller inte. I förarbetena till barnevernsloven anges att det är självklart att barnets journal innehåller dokumentation av vilka överväganden som gjorts när en anmälan lett till att en utredning inletts liksom även när en anmälan läggs ned (henlegges).³⁴ Att barnevernstjenesten ska avge en skriftlig motivering när den väljer att inte inleda en utredning framgår också direkt av barnevernsloven (§ 2-1 andra ledet). Att detta ska dokumenteras i barnets ärende (barnets sak) framgår också av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets riktlinjer.³⁵

Barnevernstjenestens dokumentation ska lagras och bevaras i enlighet med bestämmelserna i lov om arkiv (LOV-1992-12-04-126), fortsättningsvis arkivlova. Enligt § 6 arkivlova ska offentliga organ ha ett arkiv. Enligt § 9 arkivlova får arkivmaterial som utgångspunkt inte förstöras (kasserast). För att det ska få ske krävs det särskilda föreskrifter om det.

Alla relevanta upplysningar i ett barnärende bör av hänsyn till barnet bevaras för framtiden. Vid avgörande av vad som ska arkiveras, så ska allt som har värde som dokumentation arkiveras liksom det som har behandlats i ett ärende. Barnevernet har en omfattande skyldighet att bevara dokumentation, dvs. utgångspunkten är att allt ska arkiveras.³⁶

I § 7-23 Riksarkivarens Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (FOR-2017-12-19-2286) anges att kapitel 7 i föreskrifterna innehåller minimibestämmelser om bevarande av handlingar i vissa ärendetyper (hvilke sakstyper som skal bevaras for ettertiden og som derfor ikke kan gjøres til gjenstand for kassasjon). Av § 7-23 framgår också att det är upp till varje kommun att avgöra om de önskar bevara mer dokumentation än vad som anges i föreskrifterna.

I § 7-28 (9) nu nämnda föreskrifter anges särskilt att bl.a. bekymringsmeldinger hos barnevernstjenesten, oavsett om anmälan

³⁴ Prop. 133 L (2020–2021), s. 125.

³⁵ *Saksbehandlingsrundskrivet*, s. 125.

³⁶ *Saksbehandlingsrundskrivet*, s. 38 och 53.

blir ett ärende eller läggs ned (uansett om meldingene fører til sak eller blir henlagt), ska bevaras liksom även ärenden som avser särskilda åtgärder enligt barnevernsloven, inklusive utredningar av anmälningar om oro, ärendehantering, insatser eller uppföljning av insatser (saker knyttet til særlige tiltak i henhold til barnevernsloven, inkludert undersøkelser av bekymringsmeldinger, utredninger, saksbehandling, tiltak og oppfølging av tiltak).

Anmälningar som läggs ned (henlegges) utan att en utredning inleds ska sparas i 5 år i barnevernstjenestens ärendehanteringssystem (saksbehandlingssystem) och därefter överförs till långtidslagring. Detta under förutsättning att det inte kommer in nya upplysningar som ger anledning att företa en utredning.³⁷

Nedläggning av uppenbart ogrundade anmälningar kräver ingen motivering (§ 2–1 barnevernsloven). I samband med införande av motsvarande reglering i den tidigare barnevernsloven menade Datatilsynet (motsvarande svenska Integritetsskyddsmyndigheten) att det inte bör ställas krav på motivering av ett beslut att inte inleda en utredning avseende en anmälan ”utan reellt innehåll” eftersom en sådan ordning skulle innebära att anmälan var tvungen att journalföras och arkiveras. Enligt Datatilsynet är innehållet i sådana anmälningar kränkande för den som det avser och det skulle utgöra ytterligare en kränkning om de sparades i offentliga arkiv.³⁸ Departementet anslöt sig till det Datatilsynet anfört och menade att beslut om att inte inleda en utredning av anmälningar utan reellt innehåll inte behöver motiveras.³⁹ Uppenbart ogrundade anmälningar ska således inte sparas.⁴⁰

Vid införandet av nu gällande barnevernslov uttalade departementet att vad som uttalats i tidigare förarbeten fortfarande gäller. Samtidigt framhölls att regleringen om att inte motivera varför en utredning inte inleds avseende vissa anmälningar är en snäv undantagsregel som endast ska tillämpas för anmälningar som gjorts i exempelvis chikanerande syfte eller om det rör sig om anmälningar som klart faller utanför barnevernslovens tillämpningsområde. För att bestämmelsen ska tillämpas krävs det att det står helt klart för barnevernstjenesten att anmälan är uppenbart ogrundad. Finns det tvivel om en anmälan är uppenbart ogrundad eller inte ska

³⁷ *Saksbehandlingsrundskrivet*, s. 126.

³⁸ Prop. 169 L (2016–2017), s. 68.

³⁹ Prop. 169 L (2016–2017), s. 69.

⁴⁰ *Saksbehandlingsrundskrivet*, s. 125 f.

barnevernstjenestens beslut om att inte inleda en utredning göras skriftligen.⁴¹

Under perioden åren 2016–2023 har kommunala och statliga myndigheter samarbetat i det s.k. DigiBarnevern-projektet. Inom ramen för detta har bl.a. utvecklats ett digitalt ärendehanteringssystem för det kommunala barnevernet och ett nationellt, digitalt system för att göra och ta emot anmälningar om oro för barn.⁴² Detta ska öka rättssäkerheten, förbättra kvalitén på informationen, säkra likabehandling och öka effektiviteten.⁴³

5.4 Danmark

De danska bestämmelserna om vård av barn och unga regleras i lov om social service (LBK nr 170 af 24/01/2022), fortsättningsvis Serviceloven.

Bestämmelser om anmälan om oro för barn finns i Serviceloven §§ 152–154. Av Serviceloven § 152 stk. 1 framgår bl.a. att en kommun, när en familj flyttar, i vissa fall har skyldighet att underrätta den kommun till vilken familjen flyttar om att ett barn har särskilt behov av stöttning.

Enligt Serviceloven § 153 stk. 1 ska personer som utövar offentlig tjänst eller offentlig verksamhet underrätta kommunen om de vid utövande av tjänsten eller verksamheten *får kænndom eller skæl att anta* att ett barn eller en ungdom under 18 år kan vara i behov av särskilt stöd (særlig støtte), att ett barn omedelbart efter födseln kan få behov av särskilt stöd på grund av föräldrarnas förhållanden, att ett barn eller en ungdom under 18 år kan vara i behov av särskilt stöd på grund av barnets eller den unges olovliga skolfrånvaro eller underlåtelse att uppfylla skolplikten, eller att ett barn eller en ungdom under 18 år har varit utsatt för övergrepp.

Enligt Serviceloven § 153 stk. 3 får Social- og ældreministeren utfärda regler om anmälningsskyldighet för andra grupper av personer. Med stöd av nu nämnda reglering har bekendtgørelse om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service (BEK nr 1651 af 03/08/2021) antagits. Här anges att bl.a. läkare,

⁴¹ Prop. 133 L (2020–2021), s. 125.

⁴² <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/digibarnevern/om-digibarnevern/>, besökt 2023-02-28.

⁴³ Prop. 133 L (2020–2021), s. 122 f.

som inte omfattas av den personkrets som anges i Serviceloven § 153 stk. 1 och anställda vid vissa icke offentliga skolor och förskolor omfattas av anmälningsskyldigheten om de får kännedom om eller skäl att anta att något av de förhållanden som anges i Serviceloven § 153 stk. 1 föreligger.

Med ”personer som utövar offentlig tjänst” avses personer som är anställda för att fullgöra offentliga uppgifter för offentliga myndigheters räkning (t.ex. statliga myndigheter och kommunala förvaltningar) och som utövar sin verksamhet enligt lag eller andra bestämmelser som är fastställda med stöd av lag. Det kan t.ex. vara fråga om lärare eller pedagoger samt hälso- och sjukvård.⁴⁴

Med ”personer som utövar offentlig verksamhet” avses personer som inte är anställda för att utöva offentlig tjänst men som i egenskap av deras verksamhet utövar tjänster för en offentlig myndighet som medför vissa befogenheter att agera.⁴⁵

Av Serviceloven § 154 framgår vidare att den som får kännedom om att ett barn eller en ungdom under 18 år utsätts för försummelse eller andra förhållanden som är till skada för barnets hälsa och utveckling har en skyldighet att anmäla detta till kommunen. De situationer som kan vara aktuella är t.ex. om någon får veta att ett barn blir utsatt för våld, misshandel eller sexuella övergrepp.⁴⁶

Anmälningsskyldigheten har företräde framför eventuell tystnadsplikt.⁴⁷

Enligt bestämmelserna om anmälningsskyldighet ska anmälan om oro för barn (underretningar om bekymring för børn) göras till en kommun. En anmälan kan även göras till Ankestyrelsen. Enligt information på Ankestyrelsens hemsida ska anmälan i första hand göras till kommunen, men om anmälaren är bekymrad över barnet och upplever att kommunen underlåter att vidta åtgärder eller att ge barnet tillräcklig hjälp kan anmälan göras till Ankestyrelsen (se också Serviceloven § 65 stk. 5).

Kommunerna har en skyldighet att ha ett centralt register för anmälningar (se Serviceloven § 155 stk. 1). Det innebär att alla anmälningar registreras centralt vid mottagandet. På så sätt skapas en överblick över dels antalet mottagna anmälningar i kommunen,

⁴⁴ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier*, punkt 69.

⁴⁵ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 punkt 69.

⁴⁶ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 punkt 78.

⁴⁷ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 punkt 74.

dels hur snabbt de behandlas.⁴⁸ Anmälningar om oro för barn som skickas till kommunen registreras i kommunens system, DUBU (Digitalisering – Udsatte Børn og Unge).

Kommunen ska snarast möjligt och senast inom 24 timmar göra en bedömning av om det finns anledning till en akut insats för barnet (Serviceloven § 155 stk. 2). Oavsett om det finns behov av akuta insatser eller inte ska kommunen ta ställning till om det kan antas att ett barn behöver särskilt stöd. Om så är fallet ska en utredning (børnefaglige undersøgelse) inledas.⁴⁹ Närmare reglering om utredning av aktuellt slag finns i huvudsak i Serviceloven § 50 stk. 1.

Skickas anmälan till Ankestyrelsen blir ärendet inlett omedelbart (sagen opprettet straks) och bedömt inom ett dygn. Ärendet inleds och bedöms på samma sätt oberoende av om en anmälan leder till en utredning eller inte. Alla anmälningar som ges in till Ankestyrelsen bedöms och inleds. Det kan sedan visa sig att Ankestyrelsen tidigare har behandlat en anmälan om samma sak, men ärendet fortsätter ändå att vara registrerat och blir behandlat.

När kommunen har mottagit en anmälan enligt Serviceloven §§ 153 respektive 154 ska mottagandet bekräftas inom sex vardagar, vilket framgår av § 155 b Serviceloven.

En anmälan sparas (forbliver) i barnets eller familjens ärende. Detta gäller oavsett om anmälan leder till en utredning eller inte. En akt som blir registrerad gallras/raderas inte och går att söka fram senare.

⁴⁸ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 punkt 82.

⁴⁹ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 punkt 81.

6 Frågor om myndighetsutövning

6.1 Inledning

I avsnitt 3.3.1 har vi redogjort för hur en socialnämnd kan få kännedom om ett barns behov av skydd eller stöd samt vilka åtgärder som inledningsvis ska vidtas när en anmälan inkommer. I samma avsnitt har vi redogjort för att socialnämnderna ska fatta ett beslut om en utredning till följd av en anmälan om oro för ett barn ska inledas eller inte inledas samt kort beskrivit vilka åtgärder socialnämnderna ska vidta vid utredningens genomförande.

Under vårt arbete 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 samtliga de frågor vi ska behandla (undantaget frågorna om socialnämndernas inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge som behandlas i kapitel 12). Vi har därför valt att i detta kapitel redovisa våra bedömningar vad gäller

- om socialnämndens beslut att inleda respektive socialnämndens beslut att inte inleda en utredning utgör myndighetsutövning, och
- när ett ärende anses inlett i de fall en anmälan om oro för barn görs till en socialnämnd.

6.2 En socialnämnds beslut i frågan om utredning utgör myndighetsutövning

Bedömning: När en anmälan om oro för ett barn inkommit ska socialnämnden fatta beslut om det ska inledas eller inte inledas en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd. Ett sådant beslut utgör myndighetsutövning.

Skälen för utredningens bedömning

En socialnämnd ska utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till socialnämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av socialnämnden (11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL).

En *ansökan* om bistånd enligt socialtjänstlagen innebär en skyldighet för socialnämnderna att öppna ett ärende. Även om det från början står klart att den enskildes ansökan eller begäran inte kan beviljas ska ärendet avslutas genom ett beslut (Justitieombudsmannen [JO] beslut 2010-03-22, dnr 3938-2009). Vidare behöver ett ärende alltid öppnas när andra myndigheter, till vilka nämnden har en skyldighet att yttra sig, begär nämndens yttrande (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 399).

Det är inte självklart att socialnämnden, när den får kännedom om någonting genom en anmälan *eller* på något annat sätt, ska inleda en utredning. Frågan om så ska ske måste avgöras från fall till fall vid en s.k. förhandsbedömning. Socialnämnden behöver då ta ställning till om anmälan eller det som har kommit till socialnämndens kännedom kan eller bör föranleda någon åtgärd av socialnämnden. En förhandsbedömning kan, som vi har angett i avsnitt 3.3.1, leda till att socialnämnden antingen beslutar att inleda en utredning eller beslutar att inte inleda en utredning.

Myndighetsutövning har beskrivits som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande” (se 3 § i 1971 års förvaltningslag [1971:290] samt prop. 1971:30 s. 331. Se även prop. 2016/17:180 s. 46 f.). Genom formuleringen ”bestämma om” markeras att det ska vara fråga om ärenden där saken avgörs

ensidigt genom *beslut* av en myndighet och uttrycket ”bestämma om förmån etc.” klargör att endast ärenden som mynnar ut i *bindande beslut* omfattas av begreppet myndighetsutövning. Uttrycket ”bestämma om” syftar inte bara på sådana avgöranden då myndigheten skiljer ärendet från sig genom prövning i sak utan *även på de fall då ärendet avskrivs eller annars inte prövas i sak* (prop. 1971:30 s. 331 ff.).

Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i förfatning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån (jfr SOU 2020:47 s. 712). Det centrala vid myndighetsutövningsbedömningen är inte själva beslutets utan ärendets karaktär.⁵⁰

I JO 2001/02 s. 250 uttalade JO bl.a. följande. En socialnämnd fattar beslut i ärenden av stor betydelse för enskilda personer, inte minst i ärenden angående vård utan samtycke har socialnämnden långtgående befogenheter. Även när det inte gäller tvångs-ingripanden kan en socialnämnds ställningstaganden ibland vara livsavgörande för de som berörs av ärendet. I många ärenden har *socialnämnderna stor makt att besluta i olika frågor, en makt som sammanfattningsvis benämns myndighetsutövning*. Handläggningen av ett ärende som hos en socialnämnd innefattar myndighetsutövning består av flera olika moment, hit hör exempelvis åtgärder som att ta emot anmälan eller ansökan och i förekommande fall besluta om att en utredning ska inledas.

Uttalandet av JO är från tiden innan regleringen i 11 kap. 1 a § SoL infördes dvs. innan det i lag angavs att socialnämnden ska fatta ett formellt beslut om att inleda eller *inte inleda* en utredning.

Högsta domstolen har därefter, i rättsfallet NJA 2014 s. 910, behandlat frågan om en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL från en förskola eller från den som är verksam där sker vid myndighetsutövning. I avgörandet konstaterade Högsta domstolen bl.a. att anmälan som görs i enlighet med anmälningsskyldigheten enligt

⁵⁰ Ragnemalm, Hans (2014), *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10., [rev.] uppl. Stockholm: Jure, s. 44.

14 kap. 1 § SoL som huvudregel ska utredas och föranleda någon åtgärd eller något ställningstagande av socialnämnden. Enligt Högsta domstolen får åtgärder och beslut av en socialnämnd enligt 11 kap. 1 § SoL i anledning av en sådan anmälan anses utgöra myndighetsutövning, oavsett om innebörden är att någon utredning inte ska inledas eller att en utredning som kan leda fram till en åtgärd till skydd för den enskilde vidtas (p. 14).

Socialstyrelsen har i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling* (2019) bedömt att det är oklart om ett beslut om förhandsbedömning, i förhållande till vårdnadshavare eller barnet, skulle kunna innebära en sådan ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”, även när beslutet innebär att ingen utredning inleds (s. 35).

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i de samråd vi haft framhållit följande i frågan. Vad som definieras som myndighetsutövning kan upplevas oklart, men beslut att inte inleda en utredning grundar sig på en bedömning som gjorts av socialtjänsten. Beslut om att inleda eller inte inleda en utredning är ett sådant beslut som i regel anses vara möjligt att delegera till en anställd eftersom det inte är av en principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (se 6 kap 38 § 3 punkten kommunallagen [2017:725]). Vilka anställda som kan ges delegation framgår av 3 kap. 3 a § SoL. Det finns där krav på att den anställda ska ha avlagt socionomexamen och ha tillräcklig erfarenhet för uppgiften. Det kan mot denna bakgrund i många fall vara lämpligt att beslutet om att inte inleda en utredning ligger på en enhetschef, gruppchef eller förste socialsekreterare, något som är vanligt i många kommuner. Däremot så kan ett beslut om att inleda en utredning vanligen fattas av en socialsekreterare. Mot bakgrund av det nämnda talar mycket för att ett beslut om att inte inleda en utredning utgör myndighetsutövning.

Vår bedömning är att ett *beslut att inte inleda en utredning* är ett utövande av socialnämndens maktbefogenhet och skyldighet att bestämma om en enskild, dvs. barnet. Det handlar om ett ensidigt beslut som är bindande. Beslutet att inte inleda en utredning kan, precis som ett beslut att inleda en utredning eller bevilja en insats, i vissa fall vara livsavgörande för det barn som beslutet angår. Beslutet får givetvis även verkningar för närstående till barnet. Utifrån

ovanstående är vår sammantagna bedömning att ett beslut av en socialnämnd med anledning av en anmälan om oro för barn utgör myndighetsutövning, oavsett om innebörden är att en utredning ska inledas eller att en utredning inte ska inledas.

6.3 Ett ärende inleds när en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd

Bedömning: När en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd inleds ett ärende hos socialnämnden. Detta innebär att förvaltningslagens förfaranderegler vid handläggning av ärenden blir tillämpliga.

Skälen för utredningens bedömning

Åtgärder innan beslut i frågan om en utredning ska inledas eller inte inledas utgör en del av handläggningen av ett ärende

I 11 kap. SoL finns regler angående handläggning av ärenden. Begreppet *ärende* är centralt och av betydelse såväl inom socialtjänsten som inom annan förvaltningsverksamhet. Detta bl.a. eftersom det påverkar myndigheters skyldigheter av olika slag, inte minst vad gäller vad och hur dokumentation ska ske (se t.ex. 11 kap. 5 § SoL).

Enligt förvaltningsrättsliga principer hör frågan om vad som utgör ett ärende nära samman med begreppet *beslut*. Regeringen har i propositionen *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* (prop. 2016/17:180) behandlat frågan om gränsen mellan vad som är *ärendehandläggning* och vad som är *annat förvaltningsarbete*. En principiell skillnad har i propositionen angetts vara att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende. Ett beslut

innefattar regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation. Beslut ska skiljas från en myndighets allmänna upplysningar och råd (prop. 2016/17:180 s. 24).

Hans Ragnemalm har i *Förvaltningsprocessrättens grunder* behandlat begreppet ärende. Begreppet kan sättas i motsats till faktiskt handlande, även om handläggningen av ett ärende ytterst syftar till att antingen offentliga funktionärer eller enskilda personer ska vidta faktiska åtgärder. Skillnaden mellan faktiskt handlande och handläggning av ärende ligger principiellt i det att det senare leder till ett beslut av något slag. Kännetecknande för ett beslut är att det innefattar ett uttalande, genom vilket beslutsfattaren vill påverka någons handlande. Genom uttalandet klargör beslutsfattaren hur en viss fråga bör lösas. Typiskt för beslutet är att ett sådant är avsett att, på det ena eller andra sättet, verka normerande för adressatens agerande i den situation som beslutet avser (10 uppl., s. 20 ff.).

Enligt Socialstyrelsens termbank, vilken finns på Socialstyrelsens hemsida, avses med begreppet *ärende* inom socialtjänsten en ”avgränsad fråga som handläggs av en nämnd och som det ska fattas beslut i”. Med *handläggning* inom socialtjänsten avses, även det enligt Socialstyrelsens termbank, ”förfarande som börjar med att ett ärende öppnas och efter utredning avslutas med ett beslut”. Socialstyrelsen har i rapporten om att göra anmälningar som gäller barn sökbara i korthet behandlat frågan om en anmälan om oro för ett barn som resulterar i ett beslut av socialnämnden om att *inte* inleda utredning utgör ett ärende. Socialstyrelsens synpunkt i frågan är dock oklar då rapporten i denna del endast redovisar olika argument för de båda ståndpunkterna (s. 35 f.).

I ovan hänvisade uttalande av JO (JO 2001/02 s. 250) uttalades att *handläggningen av ett ärende* som hos en socialnämnd innefattar *myndighetsutövning* består av flera olika moment och att dit hör exempelvis åtgärder som att *ta emot anmälan* eller ansökan.

I ett annat JO-avgörande, JO 2004/05 s. 391, vilket berörde frågan om hantering av en anmälan om oro för barn enligt 14 kap. 1 § SoL när ett beslut om att inleda en utredning inte fattas omedelbart, uttalade JO bl.a. följande. En handling som kommer in

till myndigheten ska i princip registreras senast påföljande arbetsdag. Eftersom en förhandsbedömning förutsätts ske med viss skyndsamtighet torde det ofta inte behöva uppstå några problem från registreringsynpunkt då anmälan inom någon dag antingen tillförs en personakt eller registreras och sätts i pärmen för handlingar som *inte har föranlett något ärende*. Det kan dock inte uteslutas att en förhandsbedömning ibland tar ytterligare tid i anspråk. Frågan uppkommer då hur anmälan ska hanteras när socialnämnden inte hinner göra förhandsbedömningen under den korta tid som står till buds innan skyldigheten att registrera handlingen inträder. Det får inte förekomma att en sådan anmälan "svävar fritt" inom förvaltningen under en längre period. Om sekretess föreligger för uppgifterna i anmälan och anmälan inte hör till enskilds personakt ska den registreras utan dröjsmål oavsett om förhandsbedömningen sedermera leder till att en utredning inleds eller inte.

Uttalandet kan uppfattas så att JO menar att endast anmälningar om oro för barn som leder till en utredning utgör ärenden. Samma uppfattning erhålls utifrån vad JO uttalat i JO 2012/13 s. 268 angående frågan om dokumentationsskyldighet avseende en muntlig anmälan om oro för barn. JO uttalade att

[n]är det gäller skyldigheten att göra en förhandsbedömning har det givetvis inte någon betydelse om socialnämnden har fått kännedom om förhållandena genom en skriftlig eller en muntlig anmälan. I båda fallen ska en bedömning göras av om de sakförhållanden som har anmälts kan leda till någon åtgärd av nämnden. *Först om så bedöms vara fallet ska en utredning inledas. Då uppkommer ett ärende hos nämnden.*

Av 11 kap. 5 § första stycket SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende anhängiggörs till dess att det avslutas genom beslut (prop. 1996/97:124 s. 181). I de fall en anmälan inte föranleder socialnämnden att inleda en utredning uppkommer alltså inte något ärende hos nämnden (vår kursivering).

I propositionen *Stärkt stöd och skydd för barn och unga* (prop. 2012/13:10) behandlade regeringen förslaget om att i lag ange att socialnämnden ska fatta ett beslut inom viss tid i frågan om att inleda eller inte inleda en utredning. I remissvaret till den utredning som föregått propositionen (Barnskyddsutredningen SOU 2009:68)

anförde JO att det kunde diskuteras om ett beslut att *inte* inleda en utredning är ett egentligt beslut eller om det snarare är ett ställningstagande. Regeringen anförde i propositionen att några remissinstanser hade ansett att det är oklart om ställningstagandet att inleda eller inte inleda en utredning är ett egentligt beslut. Regeringen föreslog därför att det i lagen tydligt skulle anges att det ska vara ett formellt beslut som ska dokumenteras på sedvanligt sätt (prop. 2012/13:10 s. 59).

När en anmälan om oro för ett barn inkommer ska en socialnämnd göra en omedelbar skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL. Berörd socialnämnd ska också göra en förhandsbedömning. Under förhandsbedömningen får viss, om än begränsad, information inhämtas (se avsnitt 3.3.1). Därefter ska behörig socialnämnd fatta ett beslut i frågan om en utredning ska inledas eller inte. I föregående avsnitt har vi redovisat varför vi bedömer att ett sådant beslut utgör myndighetsutövning.

Fattas ett beslut att inte inleda en utredning syftar det inte i första hand till att påverka barnets, föräldrarnas eller anmälarens handlande på något sätt men väl till att påverka myndighetens fortsatta handlande. Detta får i sin tur om än inte direkta så i alla fall indirekta återverkningar för det barn och dennes närstående som varit föremål för socialnämndens granskning och förhandsbedömning. Det som framkommit och förevarit under detta förfarande kan även få direkt betydelse i samband med en eventuell ny eller tillkommande anmälan om oro för barnet.

En jämförelse kan göras med ett beslut om att avsluta en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd utan insats. Inte heller ett sådant beslut kan antas få direkta verkningar för eller att förmå barnet, föräldrarna eller någon annan person att agera på ett visst sätt. Däremot blir beslutet styrande för socialnämnden som ska avsluta sin hantering av frågan. Någon principiell skillnad mellan å ena sidan ett beslut att inte inleda en utredning och å andra sidan ett beslut att avsluta en utredning utan insats finns såldes inte i detta avseende.

Med beaktande av det ovan anförda framstår det enligt vår bedömning som främmande för vår rättsordning och krav på rättssäkerhet att en anmälan om oro för ett barn som leder till att socialnämnden fattar ett beslut om att inte inleda en utredning, ett beslut som regeringen förklarar är ett formellt beslut som ska

dokumenteras, inte skulle anses vara att bedöma som del i handläggning av ett *ärende*. Särskilt eftersom beslutet, oavsett om det innebär att en utredning inleds eller inte, enligt vår bedömning utgör myndighetsutövning.

Ett ärende inleds när en anmälan om oro för ett barn inkommer till socialnämnden

En följdfråga som uppkommer är *när* ärendet ska anses inlett, dvs. om så är fallet redan när anmälan inkommer eller om det inleds först vid ett senare tillfälle, exempelvis i samband med bedömningen av om barnet är i omedelbart behov av skydd.

I 19 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, anges att en enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Det kan exempelvis handla om anmälningar till sociala myndigheter när det finns misstankar om att barn far illa (prop. 2016/17:180 s. 131). Vad gäller myndigheter eller andra aktörer saknas reglering om vem som kan inleda ett ärende. Regeringen uttalade, i samband med införande av nu gällande förvaltningslag, att det saknades behov för en sådan reglering (prop. 2016/17:180 s. 132). Det får anses självklart att en myndighet eller annan aktör, på samma sätt som enskilda, kan inleda ett ärende genom en anmälan om oro för barn.

I sammanhanget kan vara av intresse av att nämna att JO, vad gäller anmälan enligt djurskyddslagstiftningen, uttalat att "[o]m en utomstående hos en myndighet som har att utöva tillsyn enligt djurskyddslagen gör en anmälan om förhållanden vilka den utomstående anser utgöra vanvård av djur, anhängiggörs genom anmälan ett förvaltningsärende hos myndigheten" (JO 1995/96 s. 378, vår kursivering). Att något annat synsätt skulle gälla när det handlar om anmälan om oro för barn framstår som udda.

I *Socialdatautredningens* betänkande *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten* (SOU 1999:109) lämnades förslag till lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Utredningen behandlade utförligt regleringen av det förbud som fanns i då gällande socialtjänstlag (1980:620) om att ta in uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden i s.k. sammanställningsregister. Utredningen menade att det inte finns något hinder mot att t.ex. socialtjänsten, när en anmälan kommer in, lägger upp ett ärende och

därmed en personakt och sedan, om det konstateras att det inte finns någon anledning att vidta någon åtgärd, omedelbart skriver av ärendet (s. 134). Således menade Socialdatautredningen att ett ärende kunde anses inlett redan i samband med att anmälan kom in.

Det är enligt vår bedömning tveksamt om uttalandet också kan tolkas så att utredningen menade att det, för varje anmälan som kom in, skulle inledas en utredning. I den proposition som följde på utredningen, *Ny socialtjänstlag m.m.* (prop. 2000/01:80), uttalade regeringen att det vare sig är lämpligt eller ens möjligt enligt socialtjänstlagen att vid varje situation inleda en utredning och sedan avskrivna den i de fall det inte finns anledning att vidta någon åtgärd (s. 161). Vi ansluter oss till regeringens bedömning och menar att det inte är lämpligt att en utredning ska inledas varje gång en anmälan om oro för barn inkommer. Däremot menar vi, precis som Socialdatautredningen, att det inte finns något hinder mot att anse att ett ärende är inlett redan i och med att anmälan om oro inkommer till socialnämnden. Att ett ärende är inlett innebär inte per automatik att en utredning ska anses inledd. Att ett ärende är inlett redan i samband med att anmälan inkommer innebär emellertid ökad rätts-säkerhet för den enskilde. Detta inte minst för att socialnämnderna då har att beakta de regler som gäller enligt förvaltningslagen, och socialtjänstlagen vad avser handläggning av ärenden.

Tillämpningen av förfarandereglerna i förvaltningslagen

Av 11 kap. 8 § första stycket SoL framgår att i *ärenden* som avser *myndighetsutövning* mot någon enskild ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas. Det handlar bl.a. om bestämmelserna om rätten till partsinsyn (10 § FL), kommunikation (25 § FL) och om dokumentation och motivering av beslut (31 och 32 §§ FL). Utifrån bestämmelsens ordalydelse och mot bakgrund av de bedömningar vi gjort ovan aktualiseras alltså regleringen i 11 kap 8 § första stycket SoL så snart en anmälan om oro inkommit till socialnämnden.

Liksom utredningen *Framtidens socialtjänst* (SOU 2020:47) konstaterat är dock frågan hur regleringen i 11 kap. 8 § första stycket SoL ska förstås då förvaltningslagens förfaranderegler, oavsett om det handlar om myndighetsutövning eller inte, som

huvudregel ska tillämpas vid handläggning av ärenden inom socialtjänsten. Utredningen konstaterar att det av tidigare förarbeten framgår att syftet med regleringen är att göra vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpliga även för beslut som överklagas med laglighetsprövning. För tydliggörande av syftet med bestämmelsen samt för att göra bestämmelsen lättare att förstå, föreslår utredningen att det av bestämmelsen ska framgå att den gäller vid handläggning av ärenden där besluten kan laglighetsprövas. Vid handläggning av övriga ärenden är enligt utredningen förvaltningslagen tillämplig utan någon särskild föreskrift i socialtjänstlagen (s. 909 f.).

Det utredningen Framtidens socialtjänst har framhållit om syftet med bestämmelsen, vilket vi ansluter oss till, innebär således att, regleringen i 11 kap. 8 § första stycket SoL inte aktualiseras särskilt med anledning av vår bedömning att ett ärende är inlett redan i samband med att en anmälan om oro för barn inkommer. Däremot kommer reglerna i förvaltningslagen vad gäller ärendehandläggning att bli tillämpliga.

7 Anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa

7.1 Bakgrund och avgränsning

Redan i 1902 års lag angående uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn, kallad vanartslagen, fanns en reglering om vilka yrkeskategorier som hade skyldighet respektive möjlighet att göra anmäla till barnavårdsnämnden om barn ”blifva försummade i sedligt afseende eller vanartas” (5 §).

Regleringen har därefter ändrats med jämna mellanrum, skärpts och succesivt kommit att omfatta fler myndigheter och yrkeskategorier. År 1980 infördes den första socialtjänstlagen (1980:620) i Sverige och den bestämmelse om anmälningsskyldighet som kom att intas i den lagen stämmer i stort sett överens med den som finns i dag.

Den anmälningsskyldighet som regleras i nu gällande socialtjänstlag (2001:453), förkortad SoL, utgör en grundläggande förutsättning för att socialnämnderna ska kunna ge barn det skydd eller stöd som de kan behöva.

I 14 kap. 1 § SoL anges att följande myndigheter och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. myndigheter vars verksamhet berör barn och unga,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen,
3. anställda hos sådana myndigheter som avses i 1 och 2, och

4. de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i första stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Vårt uppdrag omfattar att analysera och överväga behovet av att fler yrkesgrupper och myndigheter än i dag omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa. Som exempel har i uppdragsbeskrivningen angetts Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket samt ordningsvakter. Vad gäller ordningsvakter ingår det även i uppdraget att, om vi föreslår att de ska omfattas av anmälningsskyldigheten, överväga om de i så fall ska anmäla oro direkt till en socialnämnd eller om anmälan ska göras via Polismyndigheten.

Under vårt arbete med frågan om anmälningsskyldighet vid oro för barn har det blivit klart att regleringen i 14 kap. 1 § SoL kan uppfattas som otydlig av de som omfattas eller eventuellt omfattas av bestämmelsen. Detta har föranlett att vi, när vi gjort våra överväganden i denna del, antagit ett helhetsperspektiv vad avser regleringen av anmälningsskyldigheten. Således har vi övervägt om utformningen av den lagreglerade anmälningsskyldigheten kan förtydligas. Denna fråga behandlar vi i avsnitt 7.5.1.

Olika myndigheter som vi har varit i kontakt med har uttryckt att eventuellt andra myndigheter än de som nämns i vår uppdragsbeskrivning skulle behöva omfattas av anmälningsskyldigheten. Mot bakgrund av detta har vi närmare övervägt om även länsstyrelserna och Kronofogdemyndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid oro för barn.

Med anledning av att vissa men inte alla brottsbekämpande myndigheter uttryckligen anges i 14 kap. 1 § SoL har vi även tittat närmare på Åklagarmyndighetens, Ekobrottsmyndighetens, Skatteverkets, Tullverkets och Kustbevakningens anmälningsskyldighet vid oro för barn.

7.2 Anmälningsskyldighetens utveckling och förändring över tid

Vid bedömningen av om fler myndigheter och yrkeskategorier bör omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL är det av relevans att titta på tidigare bestämmelser och resonemang i förarbeten om vem som ska eller bör vara anmälningsskyldig. Nedan följer en översiktlig genomgång av anmälningsskyldighetens förändring över tid.

Den första lagen som på ett mer detaljerat sätt angav förutsättningarna för samhällsingripanden mot barn och ungdomar var vanartslagen som trädde i kraft den 1 januari 1903. Lagens tillkomst motiverades bl.a. med industrialiseringens inverkan på föräldrarnas förmåga och villighet att fostra sina barn. Barnen lämnades vind för våg, utsatta för stadens frestelser och utan den föräldraauktoritet de behövde, med risk att bli vanartiga.⁵¹ Enligt vanartslagen kunde kommunen tillsätta en särskild barnavårdsnämnd eller låta folkskolestyrelsen eller skolrådet ansvara för barnavårdsnämndens uppgifter. I 5 § vanartslagens stadgades följande.

Barnavårdsnämndens ledamöter och kretsombud böra hafva uppmärksamhet derå, att barn ej må blifva försummade i sedligt afseende eller vanartas, samt, om sådant förekommer, derom göra anmälan hos nämnden. Sådan anmälan må ock göras af någon statens eller kommunal myndighet eller ock af embets- eller tjänsteman, hvilken i denna sin egenskap erhållit kännedom om förhållanden, som föranleda till anmälan.

År 1924 lämnade regeringen förslag till lag (1924:361) om samhällets barnavård (prop. 1924:150). Genom lagen blev det obligatoriskt för kommunerna att inrätta en barnavårdsnämnd och lagen medförde att

⁵¹ Lundström, Tommy (1993), *Tvångsombändertagande av barn: en studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet*, Stockholm: Universitet, s. 50.

den offentliga barnavården fick ett vidgat verksamhetsfält samt en fastare och utförligare lagreglering. Till barnavårdsnämndens uppgifter lades att ingripa även beträffande barn som i föräldrahemmet utsattes för misshandel, vanvård eller annan fara till liv eller hälsa (jfr sammanfattningen i prop. 1960:10 s. 34). Anmälningsskyldigheten togs in i 17 § andra stycket och fler yrkeskategorier kom uttryckligen att anges i bestämmelsen som då fick följande lydelse.

Kommunal myndighet, befattningshavare i statens, landstingets eller kommunens tjänst så ock i dylik tjänst ej anställd läkare eller barnmorska hava att, då de i sin verksamhet erhållit kännedom om förhållanden, som böra föranleda nämndens ingripande, ofördröjligen göra anmälan därom.

Nämnda lag ersattes sedan av 1960 års barnavårdslag (1960:97). Frågan om anmälan till nämnden togs in i 93 § och fick följande formulering.

Myndigheter vilkas verksamhet berör barnavården samt befattningshavare hos sådana myndigheter ävensom i allmän tjänst ej anställda läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor ha att ofördröjligen till barnavårdsnämnd anmäla sådant som de i sin verksamhet erhållit kännedom om av beskaffenhet att föranleda nämndens ingripande.

Resonemang rörande vem eller vilka som skulle omfattas av anmälningsskyldigheten berördes endast i viss mån. *Barnvårds-kommittén* konstaterade i betänkandet *Ny barnavårdslag* (SOU 1956:61) att anmälan från anmälningsskyldiga myndigheter och befattningshavare, vilkas verksamhet gav särskild inblick i de underårigas levnadsomständigheter, var betydelsefullt för barnavårdsorganen (s. 149). Kommittén förordade dock att anmälningsskyldigheten skulle utsträckas till att avse varje myndighet och varje befattningshavare i statlig eller kommunal tjänst samt envar som innehade offentligt uppdrag såsom valda kommunala förtroende-män, barnavårdsmän och övervakare. Anmälningsskyldigheten skulle, liksom redan var fallet, gälla för läkare, sjuksköterska och barnmorska som inte var anställd i offentlig tjänst men därutöver också omfatta lärare och befattningshavare vid barnavårdsanstalter och inackorderingshem för ungdomar vilka inte var i offentlig tjänst samt även ”hemvårdarinnor” (s. 148).

För frågan om vem eller vilka som skulle omfattas av anmälningsskyldigheten var det av relevans vilka som i sin yrkesutövning kom i kontakt med barn och därmed kunde få kännedom om deras situation och förhållanden. Att detta ansågs tillräckligt bekräftades också genom att regeringen i den efterföljande propositionen avfärdade ett av remissinstanserna fört resonemang om att anmälningsskyldighet inte borde gälla för andra befattningshavare än sådana som hade tillräckliga kvalifikationer för att bedöma anmälningsfall (prop. 1960:10 s. 385).

Genom socialtjänstreformen infördes 1980 års socialtjänstlag. I 24 § stadgades att myndigheter

vars verksamhet berör barn och ungdom samt de som är anställda hos sådana myndigheter är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om något gör att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning i fråga om vad de får veta i sin yrkesverksamhet.

Bestämmelsens utformning kom alltså att i stort sett motsvara vad som stadgades i 1960 års barnavårdslag.

Genom en lagändring den 1 januari 1998 kom anmälningsskyldigheten också att omfatta de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdomar eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. Vid införandet uttalade regeringen att de som typiskt sett kommer i kontakt med barn och unga ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Aktörer till vilka barn och familjer vänder sig för att få råd och stöd, såsom BRIS och Rädda Barnen, ska dock inte omfattas (prop. 1996/97:124 s. 106 f.).

År 2003 genomfördes ytterligare förändringar och sedan dess omfattas även Kriminalvården och rättsmedicinsk undersökningsverksamhet samt anställda inom dessa myndigheter av anmälningsskyldigheten. I propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/03:53) gavs exempel på ett flertal situationer när ett barn till en frihetsberövad person kan tänkas vara i behov av stöd från en socialnämnd. Regeringen konstaterade att det är nödvändigt att Kriminalvården uppmärksammar socialtjänsten på dessa barn och att det är betydelsefullt att all kunskap om barn som lever i utsatta situationer kommer till

socialnämndernas kännedom. Därför, menade regeringen, är det angeläget att alla yrkesgrupper som kan få sådan information omfattas av anmälningsskyldigheten (s. 64). Mot bakgrund av att Rättsmedicinalverket i sitt remissvar påpekat att det inte är ovanligt att det i samband med rättspsykiatriska undersökningar av personer som misstänks för brott framkommer information om förhållanden om barn som bör komma till socialnämndernas kännedom infördes en reglering som innebär att även rättsmedicinsk undersökningsverksamhet omfattas av anmälningsskyldigheten (prop. 2002/03:53 s. 64).

7.3 Om anmälningsskyldigheten enligt gällande reglering

7.3.1 De anmälningsskyldiga

Skyldigheten att anmäla oro för ett barn till en socialnämnd bör som utgångspunkt gälla för myndigheter och befattningshavare som typiskt sett i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar. Därför omfattas yrkesmässigt bedriven verksamhet inom socialtjänst, barnomsorg, skola, kyrklig verksamhet för barn och ungdomar (t.ex. kyrkans förskoleverksamhet och konfirmationsundervisning), hälso- och sjukvård eller tandvård, vare sig det är i offentlig eller privat tjänst, av anmälningsskyldigheten (prop. 1996/97:124 s. 106).

I 14 kap. 1 § SoL anges att anmälningsskyldigheten omfattar myndigheter vars verksamhet *berör barn och unga*. Vilka myndigheter vars verksamhet "berör barn och unga" är inte en gång för alla given utan kan förändras över tid. Stöd för denna uppfattning finns, utöver i de förarbeten som vi har hänvisat till ovan, även i förarbetena till lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. I 5 § första stycket 1 respektive 2 nu nämnda lag, som till sin utformning liknar 14 kap. 1 § SoL, anges att "*myndigheter vars verksamhet berör barn*" samt "*andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och Kriminalvården*" är skyldiga att i vissa fall lämna ut uppgifter. Regeringen uttalade bl.a. följande i samband med lagens införande. Uppgiftsskyldigheten riktar sig i första hand till myndigheter vars verksamhet *berör barn*. Det är myndigheter

som i regel i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och får kännedom om deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Det kan gälla myndigheter såsom skolmyndigheter, åklagar- och polismyndigheter, psykisk barn- och ungdomsvård, barnavårdscentraler, Migrationsverket och Barnombudsmannen. Även andra myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten ska omfattas av uppgiftsskyldigheten, *oberoende av om deras verksamhet berör barn eller inte*. Eftersom utvecklingen i samhället inneburit att hänsynen till barnets bästa beaktas i allt fler sammanhang, kan det vara möjligt att rättstillämpningen leder till att allt fler myndigheter anses uppgiftsskyldiga (prop. 2006/07:108 s. 34).

Även andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten (dvs. de nämnder som avses i 2 kap. 4 § SoL samt Statens institutionsstyrelse, jfr prop. 2006/07:108 s. 64), Polismyndigheten, Kriminalvården och Säkerhetspolisen omfattas av anmälningsskyldigheten (14 kap. 1 § första stycket 2 SoL). Dessa myndigheter omfattas således av anmälningsskyldigheten oberoende av om deras verksamhet berör barn eller inte.

Verksamma inom yrkesmässigt bedriven *enskild verksamhet* som fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område är också anmälningsskyldiga enligt 14 kap. 1 § första stycket 3 SoL. Formulering innebär att offentlig och enskild verksamhet likställs när det gäller skyldigheten att anmäla oro för barn (prop. 1996/97:124 s. 190).

Med hänsyn till den särskilda förtroendesituation som föreligger inom familjerådgivningen är anmälningsplikten där, som framgår av 14 kap. 1 § andra stycket SoL, begränsad till fall av sexuell utnyttjande eller barnmisshandel. Till följd av den inom familjerådgivningen gällande sekretessen får andra uppgifter inte röjas.⁵²

I 7 § lagen om Barnombudsman anges att Barnombudsmannen är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa

⁵² Lundgren, Lars & Sunesson, Per-Anders, *Nya Sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023* (10 januari 2023, Version 36, JUNO) kommentaren till 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

samt att Barnombudsmannen är skyldig att lämna uppgifter om det förhållande anmälningsskyldigheten omfattar.

När det gäller vem som ska eller bör omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL är utgångspunkten att så långt möjligt säkerställa att socialtjänsterna får kännedom om när ett barn far illa eller misstänks fara illa utan att för den skull försvåra för yrkesgrupper som har en särskild förtroendeställning gentemot allmänheten. Därför omfattas exempelvis inte advokater⁵³ och präster samt inte heller ideellt arbetande organisationer och deras tjänstemän. Däremot omfattas läkare, psykologer m.fl., som är anställda i sådana ideella organisationer, när de utövar sitt yrke inom ramen för organisationens verksamhet (prop. 1996/97:124 s. 106 och prop. 2012/13:10 s. 44).

Regeringen har konstaterat att många av de yrkesgrupper som möter barn i vardagen inte känner till socialtjänstlagens bestämmelser, men väl den lagstiftning som reglerar den egna verksamheten (prop. 2002/03:53 s. 63). Med anledning av detta infördes år 2003 en hänvisning till socialtjänstlagen i flera författningar som reglerar verksamheten för anmälningsskyldiga. I dag görs hänvisning till 14 kap. 1 § SoL i

- polislagen (1984:387),
- tandvårdslagen (1985:125),
- lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning,
- lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- patientsäkerhetslagen (2010:659),
- skollagen (2010:800),
- hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
- förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, och
- förordningen (1994:1060) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

⁵³ I avsnitt 7.5.1 under rubriken *Medlare enligt föräldrabalcken* behandlar vi anmälningsskyldigheten för medlare som har utsetts enligt föräldrabalcken. Dessa medlare är i vissa fall advokater.

I 14 kap. 1 c § SoL finns en allmän rekommendation till var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa att anmäla detta till ansvarig socialnämnd.

7.3.2 Anmälningsskyldighetens innebörd

De som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § första stycket SoL är skyldiga att *genast* anmäla till en socialnämnd om de *i sin verksamhet* får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Som framgår av lagtexten är anmälningsskyldigheten begränsad till sådant som en anmälningsskyldig får kännedom eller misstanke om i sin verksamhet. Justitieombudsmannen (JO) har i flera beslut framhållit att uppgifter som en befattningshavare har fått kännedom om i egenskap av privatperson inte omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL och en anmälan kan i sådana fall inte heller göras med stöd av denna bestämmelse (se t.ex. JO 2013/14 s. 402 och JO 1992/93 s. 319). Eftersom uppgifterna ska ha erhållits i verksamheten är vår bedömning att inte heller uppgifter som erhållits om andra befattningshavare, en arbetsgivares oro för en anställds barn, medför en anmälningsskyldighet enligt nu aktuell bestämmelse.

Anmälningsskyldigheten, som är ovillkorlig, förutsätter inte att det är klarlagt att en socialnämnd rent faktiskt behöver ingripa utan detta är en senare fråga som får avgöras av den socialnämnd som har mottagit anmälan. Det är alltså socialnämnderna och inte anmälaren som ska avgöra allvaret i barnets situation.

Det finns inte några formella krav på hur anmälan ska göras men enligt JO bör den göras skriftligen. Görs anmälan muntligen bör den bekräftas i skrift (JO 1992/93 s. 341). Detta kan jämföras med vad som gäller i norsk rätt där anmälningsskyldigheten endast anses fullgjord om anmälan görs skriftligen (se avsnitt 5.3).

Av Socialstyrelsens publikation *Anmäla oro för barn Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare* framgår att anmälningsskyldigheten är personlig och även gäller uppgifter som en anmälningsskyldig person fått höra i andrahand (s. 16 och 18). Av samma publikation framgår att den som är anmälningsskyldig inte kan inte göra en anmälan anonymt (s. 23). Däremot kan en myndighet ha som rutin att anmälan exempelvis alltid görs av en

person i arbetsledande ställning. Detta får dock inte fördröja anmälan eftersom den ska göras *genast*. Möjligheten att låta en arbetsledare göra anmälan fråntar inte heller den som är anmälningsskyldig ansvaret för att en anmälan görs (jfr SOU 2009:68 s. 253).

Skyldigheten att anmäla till en socialnämnd föreligger även om den som omfattas av anmälningsskyldigheten bedömer att det är tillräckligt att åtgärder vidtas inom den egna verksamheten. Vidare är anmälningsskyldigheten absolut för varje anmälningsskyldig vilket innebär att eventuell kännedom om att en annan anmälningsskyldig anmält, avser att anmäla eller att det redan finns en pågående utredning hos en socialnämnd inte påverkar den egna anmälningsskyldigheten (se JO 2004/05 s. 299; i beslutet uttalar sig JO specifikt om myndigheter. Uttalandet bör dock, enligt vår bedömning, gälla generellt för samtliga anmälningsskyldiga).

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som enligt 14 kap. 1 § första stycket 1 och 2 SoL är anmälningsskyldiga är, enligt tredje stycket samma bestämmelse, också skyldiga att lämna en socialnämnd alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen av ett barns behov av stöd eller skydd. Bestämmelsen medför inte bara en skyldighet att på begäran från en socialnämnd lämna information i samband med en utredning, utan också en skyldighet för den som gjort en anmälan att utan anmodan fortlöpande underrätta ansvarig socialnämnd om nytillkomna omständigheter som kan vara av betydelse för nämndens bedömning i den utredning som inletts med anledning av anmälan (JO 1992/93 s. 341).

Att försumma sin anmälningsskyldighet kan föranleda straffansvar då den som inte fullgör sin skyldighet att genast anmäla till en socialnämnd kan dömas för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (prop. 2002/03:53 s. 65 f. och NJA 2014 s. 910).

Anmälningsskyldigheten för Barnombudsmannen, som alltså regleras i lagen om Barnombudsman, gäller själva myndigheten och omfattar inte anställda vid denna. Det innebär att en anställd vid Barnombudsmannen som får en uppgift som kan föranleda en anmälan till en socialnämnd ska rapportera det till Barnombudsmannen som i sin tur får avgöra om en anmälan ska göras (prop. 2017/18:19 s. 21). Barnombudsmannen har en skyldighet att lämna uppgifter om de förhållanden som anmälningsskyldigheten omfattar.

Någon mer omfattande uppgiftsskyldighet, på sätt som föreskrivs i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL, gäller emellertid inte. I stället anges i 8 § lagen om Barnombudsman att Barnombudsmannen *får* lämna uppgifter till en socialnämnd som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Regleringen har motiverats av myndighetens särskilda karaktär som företrädare för barn och unga vilket innebär att barn och unga som vänder sig till Barnombudsmannen måste kunna känna förtroende för Barnombudsmannen och förlita sig på att myndigheten inte lämnar ut uppgifter som kan vara känsliga för barnet (prop. 2017/18:19 s. 22 f.).

7.3.3 Anmälan om oro för barn och sekretess

Bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL är en sekretessbrytande bestämmelse och uppgifter kan därför lämnas ut av den anmälningsskyldige till en socialnämnd utan hinder av sekretess (jfr 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL).

Myndigheter som inte omfattas av anmälningsskyldigheten kan göra en anmälan till en socialnämnd med stöd av den allmänna rekommendationen i 14 kap. 1 c § SoL vid kännedom om eller misstanke att barn far illa. Regleringen i nu nämnda rekommendation är dock inte en sekretessbrytande bestämmelse vilket innebär att om uppgifterna omfattas av sekretess måste det finnas en annan bestämmelse som tillåter att uppgifterna lämnas ut.

Den bestämmelse som kan antas tillämpas om anmälan görs enligt 14 kap. 1 c § SoL är generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen innebär att uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas ut under förutsättning att det, vid en sekretessprövning, är uppenbart att intresset av att socialnämnden får del av uppgifterna har företräde framför den enskildes intresse av att dessa förblir skyddade. I kravet på att företrädet ska vara uppenbart ligger att den anmälande myndigheten noggrant måste överväga vilka uppgifter som är nödvändiga att lämna ut för att en anmälan till socialnämnden ska vara meningsfull och vilka uppgifter som måste lämnas därhän på grund av sekretess (se bl.a. JO 2022/23 s. 360).

7.4 Myndigheters särskilda ansvar för att tillgodose barns rättigheter

Sedan den 1 januari 2020 är Barnkonventionen inkorporerad i svensk lag. I Barnkonventionen är utgångspunkten att familjen är den naturliga enheten för barn och föräldrar samt att vårdnadshavare är de som i första hand har ansvar för ett barns överlevnad och utveckling (se Bankonventionens preambel samt artiklarna 5 och 18). Samtidigt har staten det yttersta ansvaret för detta samt även för att barn ges det skydd och stöd som de behöver. Barnkonventionens bestämmelser innebär nämligen skyldigheter för myndigheterna som ska beakta bestämmelserna i alla beslutsprocesser som rör barn. Myndigheter har därmed ett särskilt ansvar för att se till att barn inte far illa och att de barn som far illa eller misstänks fara illa får samhällets stöd och skydd.

Sedan år 2017 pågår kunskapslyftet för barnets rättigheter. Syftet med satsningen är att höja kunskapen och stärka kompetensen om Barnkonventionen i statliga myndigheter, kommuner och regioner. Som ett led i arbetet gav regeringen Barnombudsmannen i uppdrag att under perioden åren 2017–2019 stödja statliga myndigheter, kommuner och regioner i arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i verksamheterna (S2016/07875 och S2016/07874). Vidare har Barnombudsmannen under perioden åren 2020–2022 haft uppdrag att stödja statliga myndigheter i arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter (A2019/02323 och A2020/02650). Sedan år 2017 har 27 statliga myndigheter uppdrag inom ramen för kunskapslyftet. Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten är några av de myndigheter som deltagit.

Flera myndigheter samverkar på olika sätt och i olika konstellationer där dessa frågor berörs. Ett exempel är det uppdrag som regeringen i juni 2018 gav Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen. Det handlade om att ta fram en plan för utökad samverkan för att förbättra upptäckt av våld i nära relationer, vilket även innefattar våld riktat mot barn (S2018/03696/JÅM). Vid genomförandet av uppdraget, vilket pågick mellan åren 2019–2021, skulle myndigheterna samverka med länsstyrelserna, Statens servicecenter, andra relevanta myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Den plan som sedan

togs fram innebar bl.a. att myndigheterna skulle vidta flera utbildningsåtgärder för sina medarbetare samt att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen skulle börja ställa frågor om våld medan Migrationsverket skulle lämna viss information till bl.a. asylsökande.⁵⁴

Den 31 januari 2022 presenterade Socialstyrelsen utredningen *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*. Såvitt avsåg barn baserades utredningen på 26 fall där barn dödats eller utsatts för försök till dödligt våld. Enligt utredningen utsattes de flesta brottsoffren som var barn för brott av en förälder, en mindre grupp utsattes av ett annat barn och några barn utsattes för brott av en vuxen som hade en föräldrarelation till barnet (s. 6). Många av brottsoffren och gärningspersonerna hade haft omfattande kontakter med olika samhällsaktörer det senaste året före det aktuella brottet. Vanligast var kontakt med hälso- och sjukvården, förskolan eller skolan samt socialtjänsten. Av gjorda utredningar framgår emellertid också att fem av brottsoffren och två av gärningspersonerna hade haft kontakt med Migrationsverket och att fem gärningspersoner hade haft kontakt med Arbetsförmedlingen och/eller Försäkringskassan (s. 9).

7.5 Överväganden och förslag

7.5.1 Det behöver förtydligas vilka som omfattas av anmälningsskyldigheten

Bedömning: Regleringen om vilka myndigheter och aktörer som enligt socialtjänstlagen är anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa är delvis otydlig och behöver förtydligas.

Förslag: Det ska i lag uttryckligen framgå att följande myndigheter och anställda hos sådana myndigheter samt yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa

⁵⁴ Socialstyrelsen (2019), *Plan för utökad samverkan för förbättrad upptäckt av våld i nära relationer Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Socialstyrelsen i samverkan, bilaga 1*.

- verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn,
- myndigheter inom hälso- och sjukvården och annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet,
- tandvården,
- den som fullgör uppgifter i verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- medlare som fått uppdrag enligt föräldrabalken,
- Migrationsverket,
- Åklagarmyndigheten, och
- Ekobrottsmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Regleringen om anmälningsskyldigheten behöver förtydligas

Regleringen 14 kap. 1 § första stycket SoL anger inledningsvis att myndigheter *vars verksamhet berör barn och unga* omfattas av anmälningsskyldigheten. Vilka myndigheter som avses framgår inte närmare av bestämmelsen.

Nuvarande ordning innebär att det kan finnas verksamheter som inte vet om att de omfattas av anmälningsskyldigheten men också att verksamheter kan göra bedömningen att de omfattas av anmälningsskyldigheten trots att lagstiftaren inte avsett att så ska vara fallet.

Att en myndighet felaktigt bedömer att den inte omfattas av anmälningsskyldigheten kan leda till negativa följder eftersom en försummad anmälningsskyldighet kan föranleda straffrättsligt ansvar. En utebliven anmälan kan givetvis även få negativa följder för det barn vars situation, på grund av den uteblivna anmälan, inte kommer till ansvarig socialnämnds kännedom.

Att en myndighet felaktigt uppfattar att den omfattas av anmälningsskyldigheten kan även det leda till negativa konsekvenser eftersom det kan innebära att information som omfattas av sekretess lämnas till en socialnämnd, utan att det finns rättslig grund för det. Att lämna ut uppgifter innebär alltid ett integritetsintrång för den

enskilde, men att göra det utan att det finns författningsstöd för det måste betraktas som ett särskilt stort intrång. Att lämna ut sekretessbelagda uppgifter utan att det finns stöd för det kan också leda till långtgående ansvar för den tjänsteman som lämnat ut uppgifterna.

Avsaknaden av närmare vägledning om vilka myndigheter som åsyftas medför att nuvarande reglering i 14 kap. 1 § SoL, enligt vår mening, är alltför vag och otydlig för att skapa nödvändig förutsebarhet för anmälningsskyldiga respektive den som kan bli föremål för en anmälan. Vad avser vissa myndigheters och aktörers anmälningsskyldighet framgår det förvisso av förarbetsuttalanden att de är anmälningsskyldiga. Enligt vår bedömning läker detta inte den bristande förutsebarheten.

Regleringen i 14 kap. 1 § första stycket SoL innehåller också en uppräknning av ett antal myndigheter som omfattas av anmälningsskyldigheten. Vi menar att en sådan ordning, så långt möjligt, är att förorda för att skapa förutsebarhet inte bara för den som är anmälningsskyldig utan även för den som har kontakt med dessa myndigheter.

Dagens reglering i 14 kap. 1 § första stycket SoL är varken ur ett barnrättsperspektiv eller rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv ändamålsenlig för de anmälningsskyldiga som berörs eller för enskilda. Vi bedömer därför att bestämmelsen behöver förtydligas. Detta i linje med de utgångspunkter som vi har redovisat i avsnitt 4.7 dvs. att lagstiftningen ska vara tydlig och lättillgänglig.

För att skapa förutsebarhet vad gäller frågan om vem som är anmälningsskyldig föreslår vi att de myndigheter och aktörer som är anmälningsskyldiga uttryckligen ska anges i 14 kap. 1 § SoL. Vidare bör de anmälningsskyldiga myndigheter och aktörer som i den författning som reglerar den egna verksamheten har en hänvisning till 14 kap. 1 § SoL uttryckligen anges i bestämmelsen.

Verksamheter som avses i skollagen m.fl.

I skollagen, tandvårdslagen samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade finns en hänvisning till anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen (se avsnitt 7.3.1). För ökad tydlighet föreslår vi att det i 14 kap. 1 § SoL uttryckligen anges att verksamheter som avses

i skollagen och som berör barn, tandvården samt den som fullgör uppgifter i verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade omfattas av anmälningsskyldigheten.

Medlare enligt föräldrabalken

I propositionen *Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister* (prop. 2020/21:150) uttalade regeringen att medlarens uppgifter får anses beröra barn på ett sådant sätt att medlingsförfarandet är att anse som en verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten (s. 83). Regeringen har alltså så sent som år 2021 uttalat att medlare enligt föräldrabalken omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL.

Att en medlares anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen endast framgår av förarbetsuttalanden kan innebära att såväl berörda medlare som de som får hjälp av medlare inte känner till anmälningsskyldigheten. Detta inte minst då medlare i vissa fall är advokater vilka som regel inte omfattas av anmälningsskyldigheten i andra fall. Att medlare omfattas av anmälningsskyldigheten och att detta endast framkommer av förarbeten innebär bristande förutsebarhet och rättssäkerhet för de som samtycker till medling och som anförtror sig till medlaren under medlingen.

Det kan inte uteslutas att det förhållande att medlare enligt föräldrabalken är anmälningsskyldiga i vissa fall skulle kunna få en negativ inverkan på föräldrarnas vilja eller förmåga att genom medling träffa en samförståndslösning. Detta då anmälningsskyldigheten kan påverka föräldrarnas benägenhet att tala fritt med medlaren. Detta är dock inte ett skäl för att medlares anmälningsskyldighet inte ska lagfästas. Tvärtom menar vi att det är av särskild vikt för såväl medlare som enskilda att anmälningsskyldigheten lagfästs i stället för att som nu endast framgå av förarbetsuttalanden.

Migrationsverket

I vårt uppdrag ingår att överväga om Migrationsverket ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL.

Av 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket framgår att myndigheten är förvaltningsmyndighet för frågor

som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. I 4 § första stycket 8 nämnda förordning anges att Migrationsverket ska analysera konsekvenserna för barn inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn.

Migrationsverket handlägger ärenden såväl skriftligen som muntligen. Med det senare avses personliga möten med enskilda vilket inkluderar familjer och barn. Så är fallet för de flesta asylsökande och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige eftersom dessa kallas till en intervju hos Migrationsverket. Myndigheten har även kontakt med barn som kommer till Sverige utan någon vuxen.

Enligt Socialstyrelsen omfattas Migrationsverket av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL.⁵⁵ Även regeringen har i tidigare förarbetsuttalanden, som exempel på myndigheter vars verksamhet berör barn, hänvisat till Migrationsverket (prop. 2006/07:108 s. 34).

År 2021 beslutade Migrationsverket att anta det rättsliga ställningstagandet *Motsättningar mellan asylsökande barn, god man, offentligt biträde och vårdnadshavare* (RS/060/2021). Ställningstagandet gäller för hela myndigheten och innehåller vägledning för anställda som arbetar med handläggning av asylsökande barns ärenden. Ställningstagandet anger att Migrationsverket och dess anställda *har* en skyldighet att anmäla till en socialnämnd om det i verksamheten uppstår kännedom om eller misstanke att ett barn far illa (s. 11). Även om det rättsliga ställningstagandet är relativt nytt har Migrationsverket sedan länge varit av uppfattningen att myndigheten omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL (se JO 2007/08 s. 261).

Mot bakgrund av det nu angivna bedömer vi att Migrationsverket redan omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL. Det bör därför uttryckligen framgå av regleringen i socialtjänstlagen att Migrationsverket samt anställda vid myndigheten har anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

⁵⁵ Se Socialstyrelsen (2020), *Ensamkommande barn och unga Handbok för socialtjänsten*, s. 22 samt JO 2007/08 s. 261 där det hänvisas till en tidigare publikation av Socialstyrelsen.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Åklagarmyndighetens uppgifter anges i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten medan Ekobrottsmyndighetens uppgifter regleras i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Båda myndigheterna har i uppgift att se till att personer som begår brott, för Ekobrottsmyndighetens del avser det särskilt ekonomiska brott, blir föremål för brottsutredning och lagföring, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet, tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (2 § i respektive förordning). När en förundersökning leds av en åklagare får denne anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

Enligt Åklagarmyndigheten kan myndigheten komma att få kännedom om eller misstanke att barn far illa vid bedrivande av förundersökningar angående misstanke om brott mot barn eller vid "inomrelationell" brottslighet. Det kan antas att Åklagarmyndigheten oftast får kännedom om eller misstanke att barn far illa från polisen. Men andra situationer kan vara att part, ombud, myndighet eller allmänhet tar direktkontakt med åklagare i dennes egenskap av förundersökningsledare eller part i en domstolsprocess. I vissa fall torde sådan information även kunna erhållas genom att direktkontakt tas med åklagaren i samband med att ett överprövningsförfarande av ett åklagarbeslut har inletts i Åklagarmyndighetens andra rättsliga instans.

Ekobrottsmyndigheten har förklarat att myndigheten kan få kännedom om eller misstanke att barn far illa i samband med tvångsmedel, t.ex. vid en husrannsakan i en misstänkts bostad där det även finns barn bosatta eller vid frihetsberövanden. Dessa tvångsmedel verkställs emellertid alltid av polis.

Frågan om åklagarmyndigheter omfattas av anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen har behandlats i förarbeten och av JO i JO 1992/93 s. 319. I nu nämnda beslut anförde JO att

[a]lla har del i ansvaret för barnens trygghet. Detta synsätt kommer till uttryck i socialtjänstlagen (SoL). I 71 § första stycket SoL sägs således att var och en som får kännedom om att en underårig misshandlas i hemmet eller annars behandlas där på ett sådant sätt att det är fara för hans hälsa eller utveckling bör anmäla det till socialnämnden.

[...]

De bestämmelser som finns i första stycket riktar sig till allmänheten. I andra stycket finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för vissa myndigheter och anställda hos sådana myndigheter. Bestämmelsen omfattar sådana myndigheter *vars verksamhet berör barn och ungdom, t.ex. åklagar- och polismyndigheter, skolor samt barna- och mödravårdscentraler* (s. 323 f., vår kursivering).

Regeringen har därefter som exempel på *myndigheter vars verksamhet berör barn*, dvs. verksamheter som kommer i kontakt med barn och får kännedom om deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa, angett ”åklagarmyndigheter” (prop. 2006/07:108 s. 34). Enligt vår bedömning kan antas att med detta avses, utöver Åklagarmyndigheten, även Ekobrottsmyndigheten, som är en åklagarmyndighet. Utifrån vad som uttalats av JO och, framför allt, i den hänvisade propositionen borde följaktligen såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten vara sådana myndigheter som i dag omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Av de samråd vi haft med Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten har emellertid framkommit att de själva bedömer att de inte omfattas eller bör omfattas av anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen. Varken Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten har några riktlinjer eller officiella ställningstaganden avseende frågan om eller när en anmälan ska eller bör ske till en socialnämnd i situationer då det kommer till myndighetens kännedom eller uppstår misstanke att barn far illa.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten är den information som kommer åklagare till del i en absolut merpart av fallen information som kommer från polisen, vilket innebär att det därför är tveksamt om en anmälningsskyldighet även för åklagare skulle medföra en faktisk skillnad för barn som far illa. Åklagarmyndigheten har framfört att en sådan skyldighet kan antas medföra en ökad administration eftersom ett stort antal dubbla anmälningar

skulle bli en konsekvens. Vad gäller tidigare uttalanden om anmälningsskyldigheten har Åklagarmyndigheten särskilt framfört att det ska noteras att det förflutit avsevärd tid sedan de refererade uttalandena och att Åklagarmyndigheten i dag har en utbyggd samverkan, inte bara med Polismyndigheten, utan genom Barnhusen även direkt med socialtjänsten. Socialtjänsten får då, bl.a. genom samråd, information om förhållanden som rör barnet utan att en formell anmälan skrivs, vilket av sekretesskäl kan vara en fördel.

Ekobrottsmyndigheten har uppgett att myndigheten inte bör omfattas av anmälningsskyldigheten eftersom de ärenden som handläggs, vilket främst rör bokförings- och skattebrott, i stort sett aldrig berör barn eller unga. Ekobrottsmyndigheten har också framhållit att en stor del av arbetet utförs av polisen som omfattas av anmälningsskyldigheten. Vad gäller uttalandet i JO 1992/93 s. 319 har Ekobrottsmyndigheten särskilt framhållit att vid tidpunkten för beslutet var åklagarmyndigheterna organiserade på ett helt annat sätt än i dag med ett flertal lokala åklagarmyndigheter runt om i landet. Först år 2005 slogs samtliga åklagarmyndigheter samman till en myndighet och Ekobrottsmyndigheten har påtalat att JO:s beslut kan antas avse dessa lokala åklagarmyndigheter och inte Ekobrottsmyndigheten. Främsta skälet för den ståndpunkten är att Ekobrottsmyndigheten inrättades först år 1998, alltså flera år efter JO:s uttalande. Ekobrottsmyndigheten bedriver inte någon verksamhet som berör barn och ungdom och enligt myndigheten är JO:s beslut därför inte relevant avseende Ekobrottsmyndigheten. Detta eftersom JO inte har haft möjlighet att ha Ekobrottsmyndighetens speciella verksamhet i åtanke vid uttalandet. Vad gäller regeringens konstaterande i prop. 2006/07:108 har Ekobrottsmyndigheten framhållit att detta närmast talar mot att myndigheten skulle vara en verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten eftersom verksamheten i stort sett aldrig rör barn eller innebär någon som helst kontakt med barn.

Även med beaktande av det Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten anfört är vår bedömning att om dessa myndigheter, mot bakgrund av vad som tidigare har anförts av såväl regeringen som JO, omfattas av anmälningsskyldigheten bör det också uttryckligen framgå av 14 kap. 1 § SoL.

Myndigheter som redan anges i socialtjänstlagen och myndigheter vars verksamhet berör barn och unga

I polislagen, lagen om rättspsykiatrisk undersökning, hälso- och sjukvårdslagen, patientsäkerhetslagen, förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder och förordningen om intensivövervakning med elektronisk kontroll finns en hänvisning till 14 kap. 1 § SoL (se avsnitt 7.3.1). Samtidigt framgår det uttryckligen av 14 kap. 1 § SoL att hälso- och sjukvården, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet omfattas av anmälningsskyldigheten. Någon förändrad reglering vad avser dessa myndigheters anmälningsskyldighet behövs således inte.

Även om det är angeläget att det så långt möjligt preciseras vilka myndigheter och aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten är det också viktigt att det fortsatt finns kvar en reglering som anger att myndigheter vars verksamhet berör barn och unga omfattas av anmälningsskyldigheten. På så sätt säkerställs att relevanta myndigheter fortsatt omfattas av anmälningsskyldigheten, även om de inte uttryckligen räknas upp i bestämmelsen. Skulle det tillkomma myndigheter vars verksamhet berör barn och unga kommer även de att omfattas utan att en lagändring krävs.

Uppgiftsskyldighet

Av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL framgår att myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som är anmälningsskyldiga också är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Vad vi har angett ovan om förtydligande i 14 kap. 1 § SoL innebär att det också blir tydligt att dessa myndigheter och aktörer omfattas av uppgiftsskyldigheten.

7.5.2 Ytterligare myndigheter ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Bedömning: För att stärka skyddet för barn bör ytterligare myndigheter omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Förslag: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, länsstyrelserna, Skatteverket och Tullverket samt anställda hos dessa myndigheter ska vara skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

För att stärka skyddet för barn finns det ett behov av att fler samhällsaktörer omfattas av anmälningsskyldigheten

För att överväga om fler aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL samt vilka det i så fall ska gälla är en inledande fråga att ta ställning till om det överhuvudtaget finns ett behov av att fler aktörer är anmälningsskyldiga. Barnets bästa och barnrättsperspektivet är centrala utgångspunkter för våra överväganden och förslag och så även för behovsanalysen i denna del. Den fråga som ska ställas är därmed om den reglering som finns i dag är tillräcklig för att säkerställa att så många barn som möjligt som är i behov av det får det skydd eller stöd som de har rätt till.

Barn är en särskilt utsatt grupp i samhället som i många fall antingen saknar förmåga eller har begränsade möjligheter att på egen hand vända sig till myndigheter. För att kunna få skydd eller stöd är barn således som regel beroende av att vuxna agerar, vilket inkluderar att vuxna kontaktar socialnämnderna vid oro för dem. Socialnämnderna i sin tur är också beroende av att anmälningsskyldigheten fullgörs för att kunna utföra sin uppgift att se till att barn och unga som har behov av det får nödvändigt skydd eller stöd. Nu nämnda omständigheter samt skyldigheten att tillvarata barns rättigheter enligt Barnkonventionen medför att samhället behöver utforma ett så heltäckande skyddsnät som möjligt för att fånga upp de barn som behöver samhällets skydd eller stöd.

Många barn i Sverige får det bistånd av socialnämnderna som de är i behov av och har rätt till. Men det finns också exempel på när samhället har misslyckats med att tillhandahålla nödvändiga insatser. Det handlar t.ex. om barn och ungdomar som dras in i kriminalitet eller barn och ungdomar som utsätts för dödligt våld. Flera av dessa barn eller deras anhöriga kan antas ha haft kontakt med olika myndigheter och aktörer i samhället och sannolikheten för att ingen av dessa fått kännedom om eller misstanke att allt inte stått rätt till kan i många fall anses utesluten.

I avsnitt 7.4 har vi redogjort för Socialstyrelsens rapport om utredningar av vissa skador och dödsfall under åren 2018–2021. Nämda rapport är ett exempel på att det är fler än bara de som i dag omfattas av anmälningsskyldigheten som kan få kännedom om eller misstanke att barn far illa. För att stärka skyddet för barn finns det därför ett behov av att dessa myndigheter, utan hinder av sekretess, ska kunna anmäla oro för ett barn till en socialnämnd när det är påkallat. Den allmänna rekommendationen i 14 kap. 1 c § SoL är då inte tillräcklig.

Som vi närmare redovisar nedan har flera myndigheter som inte omfattas av anmälningsskyldigheten utarbetat riktlinjer för om och hur anmälan ska göras till en socialnämnd vid oro för barn. Även om det är positivt bedömer vi att det inte är tillräckligt för att fullt ut säkerställa att eventuell oro för ett barn kommer till en socialnämnds kännedom. En lagstadgad anmälningsskyldighet medför ett särskilt krav på den som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. En lagstadgad anmälningsskyldighet kan därför antas öka benägenheten att göra en anmälan. Den omständigheten att straffrättsligt ansvar kan utkrävas om anmälningsskyldigheten inte fullgörs gör också att det kan antas att eventuella missförhållanden eller misstankar om sådana anmälas i större utsträckning än om det bara finns en rekommendation. Eventuella riktlinjer och rekommendationer förtar alltså inte det behov vi menar finns. En lagstadgad anmälningsskyldighet jämfört med en rekommendation tydliggör också barnets rättsliga ställning, vilket är viktigt att framhålla.

I Socialstyrelsens nationella kartläggning *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021*, publicerad i november 2022, har konstaterats att även om antalet anmälningar till socialnämnden ökar så kvarstår utmaningar med underrapportering bland

anmälningsskyldiga (s. 47). Det är ett problem i sig att anmälningsskyldigheten inte fullgörs i den utsträckning som den borde. Att det behövs tydlighet samt kontinuerlig information till de som omfattas av anmälningsskyldigheten är emellertid inte något som påverkar frågan om behovet av att fler omfattas av regleringen om anmälningsskyldighet. Snarare talar den underrapportering som föreligger för att det finns ett behov av att fler har anmälningsskyldighet i syfte att öka möjligheterna för att barns missförhållanden kommer till socialnämndernas kännedom.

Om fler omfattas av anmälningsskyldigheten innebär det av förklarliga skäl att ett och samma barn kan förekomma i fler än en anmälan. Att ett barn omfattas av fler än en anmälan förekommer redan i dag och Socialstyrelsen ger i ovan nämnda rapport som exempel den situationen där det förekommit våld i hemmet vilket kan leda till att socialtjänsten på kort tid får in anmälningar från polis, ambulanspersonal, akutmottagning, en anhörig och barnets lärare (s. 37). Att flera anmälningar kommer in innebär en administrativ börda för socialnämnderna samtidigt som det markerar det aktuella barnets eventuella behov av stöd eller skydd. Den administrativa bördan får enligt vår bedömning lösas genom att medel och resurser tillförs socialtjänsterna och kan inte i sig utgöra skäl för att avstå från införandet av en utökad anmälningsskyldighet.

Sammantaget är vår bedömning alltså att den reglering som finns inte är tillräcklig för att säkerställa att så många barn som möjligt som är i behov av det får det skydd eller stöd som de har rätt till och att det därför finns behov av att fler myndigheter omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. En sådan ordning kommer enligt vår bedömning att stärka skyddet för barn.

Myndigheters särskilda ansvar

Som vi har angett i avsnitt 7.4 har myndigheter ett särskilt ansvar för att tillgodose barns rättigheter. De som typiskt sett kommer i kontakt med barn och unga bör därför omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL (se avsnitt 7.2 och 7.3.1). Det finns också skäl för att även andra myndigheter, som i huvudsak eller enbart kommer i kontakt med vuxna, bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Kriminalvården och Rättsmedicinalverket (annan

rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet) är exempel på sådana myndigheter.

Det signalvärde som en lagstadgad anmälningsskyldighet innebär ska inte underskattas. Det markerar att staten genom att ålägga myndigheter och andra aktörer en anmälningsskyldighet prioriterar och så långt möjligt vill tillgodose barns rättigheter i ännu större utsträckning. Anmälningsskyldigheten kan också antas medvetandegöra de tjänstemän, som i sin yrkesutövning får information som leder till att de får kännedom om eller misstänker att barn far illa, om vikten av att detta kommer till en socialnämnds kännedom. Vidare kan det antas bidra till att myndighetsledningarna uppmärksammar och prioriterar det underliggande och gemensamma samhällsansvaret att agera när barn far illa eller misstänks fara illa. Detta är av vikt oavsett om antalet anmälningar med anledning av en lagstadgad anmälningsskyldighet rent faktiskt kommer att öka eller inte.

Vi har inledningsvis övervägt om samtliga myndigheter i Sverige bör omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL. Detta med utgångspunkt i vad som anförts ovan om att samhället behöver utforma ett så heltäckande skyddsnät som möjligt för att fånga upp de barn som behöver skydd eller stöd. En sådan ordning kan jämföras med vad som gäller i Norge respektive Danmark (se avsnitt 5.3 och 5.4). Mot bakgrund av de väldigt skiftande arbetsuppgifter och verksamhetsområden som myndigheter kan ha har vi emellertid bedömt att en sådan reglering vare sig är ändamålsenlig eller proportionerlig. Ett sådant förslag skulle dessutom kräva mer ingående överväganden än vad som ryms inom ramen för vårt uppdrag.

Arbetsförmedlingen ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Av 2 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att bl.a. inhämta och tillgängliggöra information om lediga arbeten, effektivt sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft samt när så är motiverat ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete.

Arbetsförmedlingens målgrupp är främst vuxna. Arbetsförmedlingen har dock viss verksamhet som riktar sig till personer mellan 16 och 25 år genom det arbetsmarknadspolitiska programmet *Jobbgaranti för ungdomar* (se förordningen [2007:813] om jobbgaranti för ungdomar). Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen är det omkring 300 personer per år som är under 18 år som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande. Arbetsförmedlingen har således viss direktkontakt med personer under 18 år och kan således få kännedom om barns förhållanden. Därutöver kan Arbetsförmedlingen få kännedom om barns situation vid sina kontakter med vuxna i deras egenskap av föräldrar eller på annat sätt närstående till barn.

För att öka upptäckten av våld i nära relationer har Arbetsförmedlingen tagit fram dels ett handläggarstöd, *Ökad upptäckt av våld Arbetsförmedlingens handläggarstöd* (dnr Af-2022/0003 2210), som riktar sig till medarbetare som har kontakt med arbetssökande, dels ett användarstöd, *Ökad upptäckt av våld Användarstöd för leverantörer* (dnr Af-2021/0076 1789), vilket riktar sig till de leverantörer som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

I dessa anges att de medarbetare som utför hälso- och sjukvård, vilket hos Arbetsförmedlingen är psykologer och synspecialister, har anmälningsskyldighet och genast ska göra en anmälan. I såväl handläggar- som användarstödet anges att för övriga medarbetare respektive leverantörer råder ingen anmälningsskyldighet men att en anmälan likväl bör göras om det framkommer att ett barn i den arbetssökandes närhet far illa. I de båda stöden hänvisas till Barnkonventionen och socialtjänstlagens bestämmelser om att alla som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla det till socialnämnden.⁵⁶ För hälso- och sjukvårdspersonal har Arbetsförmedlingen tagit fram en blankett för anmälan om oro för barn.

Även för de som inte omfattas av anmälningsskyldigheten har en blankett för anmälan tagits fram. Denna innehåller en förtryckt text angående anledningen till anmälan där det anges att "Arbetsförmedlingen misstänker att ett barn i er kommun far illa. För att få närmare information om uppgifterna som Arbetsförmedlingen har fått in kan ni kontakta Arbetsförmedlingens kontaktperson". I

⁵⁶ *Ökad upptäckt av våld Arbetsförmedlingens handläggarstöd*, 17 f. samt *Ökad upptäckt av våld Användarstöd för leverantörer*, s. 15.

handläggargrödet anges att anmälan ska skrivas under av en chef och diarieföras. Görs anmälan av en person som inte omfattas av anmälningsskyldigheten ska inga personuppgifter anges i anmälan eftersom det saknas rättsligt stöd för det. Vidare anges att när socialnämnden begär att få ta del av uppgifter blir Arbetsförmedlingen skyldig att lämna ut dessa och uppgifterna kan lämnas ut efter en sekretessprövning.⁵⁷

Arbetsförmedlingen har i våra samråd med myndigheten framhållit att det kan finnas fördelar med att omfattas av anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen. En sådan skyldighet förväntas leda till en tydligare och enklare hantering, dels från ett medarbetarperspektiv, dels ur sekretesssynpunkt och vid behandling av personuppgifter. Samtidigt har Arbetsförmedlingen framhållit att en sådan omfattande förändring innebär flera stora utmaningar för myndigheten. Arbetsförmedlingen har särskilt framhållit att myndigheten genomgått stora förändringar de senaste åren samt att reformeringen av myndigheten innebär att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i större utsträckning ska bedrivas av leverantörer, dvs. av privata subjekt. Arbetsförmedlingen har vidare framhållit att en del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utförs av Statens servicecenter (SSC). Arbetsförmedlingen har påtalat att det är svårt att ta ställning till och klargöra vem som har och kan ha anmälningsskyldighet och att det är en komplex fråga där det finns flera oklarheter vad Arbetsförmedlingen har för ansvar i förhållande till leverantörer och SSC. Arbetsförmedlingen anser att det är nödvändigt att klargöra ansvar och hur ansvar ska kunna tas när det är flera olika aktörer samt att avvägningarna behöver analyseras och problematiseras innan myndigheten kan ta ställning till frågan om myndigheten bör omfattas av anmälningsskyldigheten.

Arbetsförmedlingen har också framfört att om myndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten behöver ekonomiska resurser tillföras myndigheten då den nya uppgiften och ansvaret innebär utökat arbete dels för att genomföra uppgiften, dels för att skapa stöd, kompetensutveckling och organisering.

Som vi inledningsvis framhållit i detta avsnitt menar vi att det finns ett behov av att samhället utformar ett så heltäckande skyddsnät som möjligt för att fånga upp de barn som behöver samhällets

⁵⁷ Ökad upptäckt av våld Arbetsförmedlingens handläggargröd, s. 18 f.

skydd eller stöd. Således menar vi att utgångspunkten är att alla myndigheter som kan få kännedom om eller misstanke att barn far illa bör omfattas av anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen. Mot bakgrund av den handledning Arbetsförmedlingen redan har tagit fram avseende anmälan om oro för barn är det tydligt att det i myndighetens verksamhet, även om denna i huvudsak riktar sig till vuxna, kan uppkomma kännedom om eller misstanke att barn far illa. Att så är fallet är ur ett barnrättsperspektiv i sig ett tungt bärande skäl för att myndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten.

Mot bakgrund av att anmälningsskyldigheten är personlig och att anmälningsskyldighet även gäller vid s.k. andrahandsuppgifter (se avsnitt 7.3.2) menar vi att en lagstadgad anmälningsskyldighet för Arbetsförmedlingen inte behöver vara mer komplicerad än om anmälan görs enligt i dag gällande interna riktlinjer. Om Arbetsförmedlingen eller en anställd hos myndigheten får information i verksamheten som innebär att det uppstår kännedom om eller misstanke att ett barn far illa ska detta således anmälas till en socialnämnd om anmälningsskyldighet föreligger. Detta oavsett om Arbetsförmedlingen erhåller informationen vid direktkontakt med en privatperson, via en leverantör eller SSC. Motsatsvis innebär en lagstadgad anmälningsskyldighet givetvis inte att Arbetsförmedlingen eller anställda vid myndigheten är skyldiga att anmäla sådant som *inte* kommit till myndighetens eller någon anställds kännedom, även om en leverantör eller SSC:s har sådan misstanke eller kännedom. Att myndigheten omfattas av anmälningsskyldigheten innebär inte heller en skyldighet för en leverantör eller SSC att informera Arbetsförmedlingen om eventuell kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Detta utgör, ur ett barnrättsperspektiv, förvisso en brist men dessa aktörer kan i stället, precis som i dag, göra en anmälan enligt rekommendationen i 14 kap. 1 c § SoL.

Vad gäller den ekonomiska och administrativa bördan som skulle kunna uppstå för Arbetsförmedlingen om myndigheten ska omfattas av den lagstadgade anmälningsskyldigheten är det i sig inte ett bärande skäl för att avstå från införandet av en anmälningsskyldighet. Som vi utvecklar närmare nedan under rubriken *Proportionalitetsbedömning* bör den ekonomiska och administrativa bördan inte heller överdrivas.

En lagstadgad anmälningsskyldighet kan enligt vår bedömning förväntas medföra att benägenheten att anmäla oro för barn ökar. Vidare innebär en lagstadgad anmälningsskyldighet att uppgifter kan lämnas ut till en socialnämnd utan hinder av sekretess, vilket kan antas innebära effektivitets- och resursvinster för såväl Arbetsförmedlingen som socialnämnderna. Jämfört med i dag skulle Arbetsförmedlingen nämligen direkt kunna lämna ut relevanta uppgift i stället för att som nu göra en i det närmaste blank anmälan som innebär att socialnämnden otvivelaktigt måste kontakta anmälaren för att få någon som helst information.

Sammantaget anser vi att Arbetsförmedlingen bör omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa. Vi föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och att det uttryckligen ska framgå av bestämmelsen.

Försäkringskassan ska omfattas av anmälningsskyldigheten

I förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan anges att myndigheten är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Verksamheten består huvudsakligen av att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

Enligt 2 § första stycket 10 nämnda förordning ska Försäkringskassan, vid beslut och andra åtgärder som rör barn, analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Barnkonventionen.

Försäkringskassan har dagligen kontakt med flera enskilda privatpersoner och det förekommer även hembesök. Försäkringskassan möter främst vuxna men beroende på vilken typ av ärende det handlar om kan myndigheten vid behov även ha möte med barn. En förutsättning för ett sådant möte är att det är nödvändigt för ärendet och att vårdnadshavaren har lämnat sitt godkännande.

År 2016 antog Försäkringskassan riktlinjer angående anmälan till en socialnämnd eller polisen vid kännedom om eller misstanke om att ett barn far illa. Riktlinjerna uppdaterades år 2022 (dnr FK 2022/017280). I riktlinjerna, *Anmälan till socialnämnden vid känne-*

dom om eller misstanke att ett barn far illa och polisanmälan vid misstanke om brott, anges bl.a. följande. Försäkringskassan omfattas inte av skyldigheten att göra en orosanmälan enligt socialtjänstlagen. Däremot gäller den regel som riktar sig till allmänheten, dvs. att var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla det till socialnämnden. Den regeln är inte någon tvingande regel men Försäkringskassan har valt att ta fram riktlinjerna eftersom osäkerhet om när och hur en orosanmälan ska göras har förekommit inom myndigheten. Barn har enligt Barnkonventionen rättigheter som innebär att alla har ett ansvar för att uppmärksamma barn som far illa. Försäkringskassan har också en bestämmelse i instruktionen om att myndigheten, vid beslut och andra åtgärder som rör barn, ska analysera konsekvenserna för barnet och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Barnkonventionen. Med hänsyn till detta och den regel som nämns ovan, bedömer alltså Försäkringskassan att om ”du som tjänsteperson får veta, eller misstänker, att ett barn far illa så ska du göra en orosanmälan” (s. 3).

Enligt riktlinjerna ska en anmälan om oro diarieföras hos Försäkringskassan och den bedömning som gjorts avseende vilka uppgifter som lämnats ut ska dokumenteras.

Av Försäkringskassans årsredovisning för år 2020 framgår att Försäkringskassan det året gjorde 286 anmälningar på grund av misstanke om att barn far illa (s. 184). Enligt uppgift från Försäkringskassan gjordes 393 diarieförda anmälningar om oro för barn år 2022.

Försäkringskassans har förklarat att myndigheten har uppfattningen att myndighetens riktlinjer om anmälningar om oro för barn är ändamålsenliga och tillräckliga. Vidare har Försäkringskassan uppgett att myndigheten därför inte ser något behov av ytterligare rättslig reglering av anmälningsskyldighet vid oro för barn.

Mot bakgrund av vad Försäkringskassan angett, att riktlinjer för anmälan om oro för barn redan finns samt antalet diarieförda anmälningar om oro för barn det senaste året gör vi bedömningen att myndigheten i sin verksamhet får kännedom om barns förhållanden i sådan utsträckning att myndigheten bör omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. På samma sätt som för Arbetsförmedlingen gör vi bedömningen att den omständigheten att Försäkringskassan tagit fram riktlinjer för anmälan om oro för barn och att anmälningar redan i dag görs inte är tillräckligt.

Detta eftersom en lagstadgad anmälningsskyldighet, såsom vi tidigare har framhållit, kan förväntas medföra att benägenheten att anmäla oro för barn ökar. Vidare innebär en lagstadgad anmälningsskyldighet att uppgifter kan lämnas ut till en socialnämnd utan hinder av sekretess. Anmälningsskyldigheten medför därtill att myndigheten får en uppgiftsskyldighet även i de situationer när en socialnämnd vänder sig till myndigheten och begär in uppgifter inom ramen för en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd.

Vi föreslår därför att Försäkringskassan ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och att det uttryckligen ska framgå av bestämmelsen.

Länsstyrelserna ska omfattas av anmälningsskyldigheten

På regional nivå är Sverige indelat i 21 län och i varje län finns en statlig regional myndighet i form av en länsstyrelse. Varje länsstyrelse är en egen myndighet.

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i länen, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelserna har flera uppgifter vilka närmare anges i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelserna ska bl.a. verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar, inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet samt ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt dem. I nämnda förordning anges särskilt att länsstyrelserna, vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn, ska analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa (5 § 3).

I regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna angavs att de skulle samordna och utveckla länsstyrelsernas tillämpning av barnets rättigheter samt stödja arbetet med att säkerställa den praktiska tillämpningen av barnets rättigheter i kommuner och regioner. I uppdraget skulle särskilt barn och ungas rätt till delaktighet och inflytande beaktas.

Länsstyrelserna kommer i kontakt med länets invånare på flera olika sätt och inom flera av de verksamheter som bedrivs inom

ramen för länsstyrelsernas uppdrag. Länsstyrelserna kommer främst i kontakt med familjer och barn i samband med olika typer av tillsynsverksamhet, vilket exempelvis omfattar tillsyn enligt miljöbalken och tillsyn enligt djurskydds- eller alkohollagstiftningen. Andra exempel på när länsstyrelserna kan komma i kontakt med familjer och barn är i begravningsärenden.

Frågan om länsstyrelserna omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL har behandlats av länsstyrelsernas chefsjuristnätverk. Frågan utreddes av chefsjuristnätverkets tidigare ordförande som i februari 2022 uttalade att chefsjuristnätverket inte kunde ”se att det skulle finnas en anmälningsskyldighet för länsstyrelsens personal”. Vidare hänvisades till rekommendationen i 14 kap. 1 c § SoL och det framhölls att det är ”viktigt, såväl utifrån socialtjänstlagens reglering men också utifrån barnkonventionen, att all myndighetspersonal använder sin anmälmingsmöjlighet när man har anledning att tro att barn far illa”. Chefsjuristnätverket har, vid sammanträde den 9 februari 2023, formellt ställt sig bakom den tidigare ordförandens uttalande.

Vi har haft kontakt med samtliga 21 länsstyrelser. Av dessa har 13 länsstyrelser uttryckt att de anser att länsstyrelserna bör omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Tre länsstyrelser har förklarat att de ser positivt på alternativt att de ser flera fördelar med att länsstyrelserna omfattas av anmälningsskyldigheten. Tre länsstyrelser har inte tydligt uttalat sin ståndpunkt i frågan. Två länsstyrelser har förklarat att myndigheten i praktiken redan i dag har anmälningsskyldighet inom den del som arbetar med djurskydd. Även den nationella samordnaren för barnrätt vid Länsstyrelsen i Dalarnas län (se regeringsuppdrag A2019/01274) har framfört synpunkter angående aktuell fråga och har anfört att den nationella samordnaren rekommenderar att länsstyrelserna bör omfattas av anmälningsskyldigheten.

Flera länsstyrelser anser således att den egna myndigheten bör omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL alternativt har angett att myndigheten ställer sig positiv till detta. Utifrån länsstyrelsernas verksamhet och arbetsuppgifter konstaterar vi att länsstyrelserna i sin verksamhet kan få kännedom om förhållanden som kan innebära att barn far illa. Det är av yttersta vikt att detta kommer till en socialnämnds kännedom. Mot bakgrund av detta föreslår vi att länsstyrelserna ska omfattas av anmälnings-

skyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Vad gäller om hela eller delar av länsstyrelsernas verksamhet ska omfattas av anmälningsskyldigheten behandlas den frågan nedan.

Kustbevakningen ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Kustbevakningen har enligt förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen som central uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss (1 §). Enligt förordningens 2 § har Kustbevakningen inom ramen för sjöövervakningen till uppgift att självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen (2019:32) och annan författning. Inom ramen för sjöövervakningen ska Kustbevakningen även bedriva kontroll och tillsyn enligt vad som regleras särskilt i författning eller författningensliga överenskommelser med andra myndigheter (3 § nämnda förordning). Kustbevakningen ansvarar också för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp. Av förordningens 4 a § framgår att Kustbevakningen ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot grov och organiserad brottslighet.

Kustbevakningen ska självständigt ingripa mot brotten sjöfylleri (3 kap. 2 § 2 d kustbevakningslagen samt sjölagen [1994:1009]) och rattfylleri (1 § lagen [2008:322] om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott). Misstänkta för dessa brottstyper kan i vissa fall antas ha en bakomliggande missbruksproblematik som i sin tur kan påverka dessa personers barn eller barn i deras närhet. Myndigheten kan även i övrigt, t.ex. vid husrannsakan, komma i kontakt med enskilda i deras hem och då göra iakttagelser som gör att det går att ifrågasätta en vårdnadshavares förmåga att ta hand om barn.

Kustbevakningen har interna riktlinjer angående anmälan till en socialnämnd (*Bilaga 6 till Riktlinjer om brottsutredning*, dnr 2019-557:4). I riktlinjerna anges att Kustbevakningen inte tillhör de myndigheter som är skyldiga att anmäla till en socialnämnd om ett barn far illa men att socialtjänstlagen innehåller en rekommendation om att göra det. Enligt riktlinjerna kan uppgifter lämnas till en socialnämnd med stöd av 10 kap. 27 § OSL. Av riktlinjerna framgår

att en särskild blankett tagits fram för att göra anmälan vilken ska diarieföras i Kustbevakningens dokument- och ärendehanteringssystem.

Kustbevakningen har gjort bedömningen att myndigheten inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL men har i våra samråd med myndigheten anfört att myndigheten, inte minst mot bakgrund av utökade polisiära befogenheter, anser att den borde omfattas av anmälningsskyldigheten. Som vi har redovisat i avsnitt 5.2 omfattas den finska motsvarigheten till Kustbevakningen (gränsbevakningsväsendet) av bestämmelserna som finns i Finland om anmälan om oro för barn (se 25 § 1 mom. Barnskyddslagen).

Kustbevakningen har uppgett att myndigheten inte har någon säker statistik på hur många anmälningar om oro för barn som gjorts tidigare men att det, enligt de som jobbar operativt med brottsutredningar, uppskattningsvis inte rör sig om mer än ca fem anmälningar på ett år. Vid angivande av antalet anmälningar har det framhållits att Kustbevakningens skriftliga rutin fortfarande är relativt ny.

Utifrån Kustbevakningens uppdrag och verksamhetsområde bedömer vi att myndigheten i sin verksamhet kan få kännedom om barns livssituation och därmed kännedom om eller misstanke att ett barn kan vara i behov av en socialnämnds skydd eller stöd. Detta även om Kustbevakningen inte i huvudsak kommer i direktkontakt med barn. Då det är angeläget att alla barn som far illa eller misstänks fara illa kommer till en socialnämnds kännedom föreslår vi därför att även Kustbevakningen ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL och att myndigheten uttryckligen ska anges i bestämmelsen.

Tullverket ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Tullverket ska bl.a., enligt förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket, övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs (2 §), förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (3 §). Tullverket ska också bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om

brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor, bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott och bidra till ett väl fungerande samhälle (4, 5 och 7 §§).

Det förekommer att Tullverkets personal får kännedom om eller misstanke att barn far illa i sin kontroll- och brottsbekämpande verksamhet. Det vanligaste är att misstankar om att barn far illa uppkommer i samband med en husrannsakan. Det kan vara boendemiljön eller behandlingen av barn från vårdnadshavares sida som gör att misstankar uppstår. Vid husrannsakan i en bostad är det inte ovanligt att det påträffas beslagsmässiga varor såsom narkotika, vapen, dopningsmedel eller hälsofarliga varor som ligger öppet trots att barn vistas i bostaden. Tulltjänstemännen får en bild av familjeförhållandena och om barn som bor i en bostad verkar leva under ordnade förhållanden eller om så inte är fallet. Misstankar om att barn far illa kan även uppkomma i ett efterföljande utredningsarbete.

Det är inte ovanligt att barn reser tillsammans med sina föräldrar, vårdnadshavare eller andra släktingar som kontrolleras av Tullverket. Det kan vara de vuxnas beteende i samband med kontrollen eller föremål och varor, såsom dopningsmedel, narkotika eller vapen, som påträffas som gör att misstanke om att barn far illa uppstår. Det kan även förekomma att barn indirekt används och utnyttjas i samband med brott såsom smuggling genom att smuggelgodset göms i t.ex. barnvagnar eller bland barnens packning.

Tullverket har tagit fram en handledning för anmälan om oro för barn till en socialnämnd och en blankett för själva anmälan (*Handledning för orosanmälan till socialnämnden*, dnr VER 2018-866). I handledningen görs hänvisning till rekommendationen i 14 kap. 1 c § SoL. Handledningen anger att i anmälan kan anmälaren behöva lämna uppgifter som omfattas av sekretess hos Tullverket. En hänvisning görs till 10 kap. 27 § OSL och att en bedömning måste göras i varje enskilt fall samt att "[v]id den bedömningen väger misstanken om att ett barn far illa tungt" samtidigt som det anges att en känsla av att något inte står rätt till kanske inte är tillräckligt för att bryta sekretessen om inte känslan grundar sig på t.ex. en observation. För att underlätta bedömningen av vilka uppgifter som ska lämnas har en instruktion för vilka uppgifter socialnämnden behöver tagits fram. Enligt handledningen ska som huvudregel en anmälan göras skriftligen.

Tullverket har i våra samråd med myndigheten framfört att myndigheten har gjort bedömningen att den inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Tullverket har förklarat att myndigheten ändå arbetar utifrån att anmälningar om oro för barn ska göras och har välkomnat en lagändring som skulle innebära att även Tullverket omfattas av anmälningsskyldigheten. Tullverket har därvid framhållit att det inte finns några bärande skäl till att myndigheten inte skulle omfattas av samma anmälningsskyldighet som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Tullverket har uppgett att myndigheten inte har någon statistik över hur många anmälningar om oro för barn som myndigheten gjorde till en socialnämnd år 2022 eller år 2021.

På samma sätt som för Kustbevakningen bedömer vi att Tullverkets uppdrag och verksamhetsområde innebär att myndigheten i sin verksamhet kan få kännedom om barns livssituation och därmed kännedom om eller misstanke att ett barn kan vara i behov av en socialnämnds skydd eller stöd. Detta även om Tullverket inte alltid har direktkontakt med barn. Även Tullverkets kännedom om eller misstanke att barn far illa behöver komma till en socialnämnds vetskap och därför bör Tullverket omfattas av anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen. Vi föreslår med anledning härav att det av 14 kap. 1 § SoL ska framgå att Tullverket är anmälningsskyldig till socialnämnden vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Kronofogdemyndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten

De huvudsakliga uppgifterna för Kronofogdemyndigheten är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs (1 § förordningen [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten).

År 2020 levde 8,4 procent av barnen i Sverige i en familj som hade skulder eller en pågående skuldsanering hos Kronofogdemyndigheten. För år 2021 hade siffran minskat marginellt till 8,1 procent.⁵⁸ Enligt Kronofogdemyndighetens årsredovisning för år 2022

⁵⁸ Antal barn som lever i familjer som har skulder eller en pågående skuldsanering hos kronofogden, *Statistik antal barn i hushåll med skulder och/eller skuldsanering 2020-2022*, <https://kronofogden.se/om-kronofogden/statistik/statistik-om-antal-skuldsatta>, besökt 2022-08-16.

minskade antalet barn med skulder i Kronofogdemyndighetens register till 477 jämfört med året innan då det uppgick till 545 barn (s. 50).

I myndighetens handbok *Utmätning* (dnr KFM 7-2023) finns konkreta exempel på när Kronofogdemyndigheten får god insyn i barns hemförhållanden. Så kan vara fallet vid en utmätningsförrättning i en bostad, dvs. när Kronofogdemyndigheten gör en undersökning av om den skuldsatte (gäldenären) har några utmätningsbara tillgångar i hemmet samt vid avhysningar (s. 113).

Kronofogdemyndigheten har i sin handbok för utmätning angett följande angående anmälan till en socialnämnd.

När det av omständigheterna framgår eller finns grundad anledning att misstänka att barn far illa bör Kronofogden överväga att göra en anmälan till socialnämnden (jfr 14 kap. 1 c § SoL). En anmälan ska föregås av en sekretessprövning. Vid osäkerhet kan ärendet diskuteras med en kollega eller chef. Även i den här situationen ska vi i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Har vi misstankar om att barn far illa ska vi därför göra en anmälan till socialtjänsten.

I handboken anges att Kronofogdemyndigheten vid t.ex. en förrättning kan se eller få reda på saker om barn som innebär att myndigheten misstänker att ett barn far illa. Som exempel på några omständigheter som kan utlösa en sådan oro anges brister i hemmiljön såsom avseende uppvärmning och onormal stökighet, psykisk ohälsa hos föräldrarna, allmän status på barnen, kläder, hår, hygien, blåmärken, onaturligt magra barn, hur de vuxna pratar med barnen, obehagligt språk, missbruk, alkohol eller drogpåverkade föräldrar eller tecken på våld mellan föräldrarna. Vidare anges att små barn som är ensamma hemma kan utgöra en omständighet som tyder på att barn far illa, särskilt om det är en aviserad förrättning (s. 114 f.).

I myndighetens *Riktlinjer för säkerställande av barns rättigheter och bemötande av barn* (dnr KFM 25980-2022) anges motsvarande dvs. att om Kronofogdemyndigheten, inför eller vid en förrättning eller vid andra kontakter med barn, misstänker att barn far illa kan en anmälan om oro enligt 14 kap. 1 c § SoL göras (s. 8). Riktlinjerna anger att en sekretessprövning ska göras och att en intresseavvägning så gott som uteslutande bör innebära att barnets intresse går först (s. 8 f.). Av *Kronofogdemyndighetens ställningstagande om utlämnande av information avseende brottsmisstankar och felaktigheter*

samt polisanmälan (dnr KFM 4515-2022) framgår vidare att det inte är förenligt med Kronofogdemyndighetens verksamhet att utan särskild anledning ägna sig åt uppsökande verksamhet kring barn men att när myndigheten väl får sådana uppgifter i samband med sin ordinarie verksamhet är informationsdelandet förenligt med Kronofogdemyndighetens roll och uppdrag. Uppgifter om missförhållanden ska enligt ställningstagandet lämnas till socialtjänsten efter en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet. I ställningstagandet anges att om uppgifterna är sekretessbelagda kan de lämnas ut efter en intresseavvägning enligt 10 kap. 27 § OSL (s. 20).

Kronofogdemyndigheten har i våra samråd med myndigheten framhållit att myndigheten har många intressen att bevaka och att det ibland finns motstående intressen som bör vägas mot varandra. Sett till verksamhetens bredd, komplexitet och motstående intressen samt med anledning av att Kronofogdemyndigheten inte har en verksamhet som direkt rör barn anser Kronofogdemyndigheten att myndigheten inte bör åläggas en lagstadgad anmälningsskyldighet. Kronofogdemyndighetens bedömning är att den nuvarande ordningen fungerar tillfredställande men har framhållit att den omständigheten att det finns stark sekretess i myndighetens verkställighetsprocess i vissa situationer kan ställa de enskilda medarbetarna inför en svår bedömning.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att det under år 2021 diariefördes 10 anmälningar om oro för barn i myndighetens allmänna diarium och under år 2022 diariefördes 5 anmälningar i det allmänna diariet. Innan dess finns ingen anmälan registrerad förrän år 2017. Kronofogdemyndigheten har förklarat att en anledning till att det började registreras fler anmälningar om oro för barn under år 2021 och framåt kan vara att myndighetens reviderade barnriktlinje publicerades i november år 2020 i vilken det explicit angavs att en anmälan ska diarieföras i allmänna diariet.

Utifrån Kronofogdemyndighetens verksamhet menar vi att det är en myndighet som kan få kännedom om eller misstanke att barn far illa. Vi bedömer att den omständigheten att Kronofogdemyndighetens verksamhet inte i första hand berör barn och unga inte i sig är skäl för att myndigheten inte ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Redan i dag har vissa myndigheter vars verksamhet i huvudsak endast berör vuxna en lagstadgad anmälningsskyldighet om det är så att myndigheten kommer i

kontakt med barn eller på annat sätt kan få kännedom om barns förhållanden. Så är fallet med t.ex. Kriminalvården.

Att Kronofogdemyndigheten ibland har motstående intressen att bevaka är enligt vår bedömning inte heller ett bärande argument för att Kronofogdemyndigheten inte bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Den omständigheten att Kronofogdemyndigheten många gånger kan vara den första samhällsaktören som får närmare kännedom om ett barns hemförhållanden, t.ex. vid en utmätningsförrättning i ett hem, menar vi i stället klargör vikten av att Kronofogdemyndigheten omfattas av anmälningsskyldigheten.

Vi föreslår därför att Kronofogdemyndigheten ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa och att det uttryckligen ska framgå av 14 kap. 1 § SoL.

Skatteverket ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Skatteverkets huvuduppgifter är att beskatta, sköta folkbokföring, äktenskapsregistret och fastighetstaxering, registrera bouppteckningar och att fullgöra statens borgenärsuppgift. Myndigheten utfärdar också id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige. Sedan år 1998 har Skatteverket i uppgift att medverka i vissa brottsutredningar samt att bedriva underrättelseverksamhet avseende viss brottslighet (6 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket).

En stor del av Skatteverkets verksamhet sker genom skriftlig handläggning. Inom ramen för folkbokföringsverksamheten kan Skatteverket dock göra kontrollbesök i privatpersoners hem. Enligt uppgift från Skatteverket är det i folkbokföringsverksamheten som det årligen uppkommer några enstaka fall av misstankar om att barn far illa. I övriga verksamhetsgrenar är Skatteverkets erfarenhet att det inte uppkommer några sådana misstankar.

Skatteverket har tagit fram ett stöd för handläggare inom folkbokföringsverksamheten vad gäller anmälan till en socialnämnd vid misstanke om att ett barn far illa. Stödet finns på Skatteverkets intranät och publicerades första gången i februari år 2022. Vi har tagit del av det publicerade stödet per e-post.

I stödet anger Skatteverket följande angående när det kan vara aktuellt att göra en anmälan till socialnämnden. I folkbokförings-

ärenden kan det exempelvis röra sig om ärenden där föräldrarna lämnar osammanhängande eller motstridiga uppgifter om barnet går i skolan eller andra uppgifter som tyder på vanvård eller försumlig behandling. Det gäller även om Skatteverket har fått motsvarande information genom ett meddelande från någon annan myndighet. Det kan även vara ärenden där en privatperson eller kommun uttrycker oro för ett barn och anser att ärendet bör prioriteras. Det kan också framkomma uppgifter om att ett barn eventuellt utsätts för våld eller hot om våld. Ovanstående är exempel på situationer där det kan vara aktuellt att diskutera ärendet med sektionschef för att eventuellt gå vidare med en orosanmälan till socialtjänsten. I och med att det finns skäl för oro för barnet behöver det tas ställning till om utredningen av barnets folkbokföring måste prioriteras. Avstämning av behovet av prioritering kan göras med teamet eller en chef.

I stödet anges också att Skatteverket ibland får del av meddelanden från myndigheter och privatpersoner där det kan antas att en anmälan om oro redan gjorts av myndigheten eller personen som skickar in meddelandet. Det framhålls att det dock inte är säkert att det gjorts en anmälan om oro och att det även kan vara så att Skatteverket har en mer samlad bild av barnets situation på grund av att Skatteverket har meddelanden från flera myndigheter. I stödet hänvisas till Socialstyrelsens rekommendation om att en anmälan ska göras även om en annan myndighet redan gjort en anmälan om oro och även om en utredning hos socialtjänsten redan har inletts.

Skatteverket har i våra samråd förklarat att myndigheten anser att den inte bör omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Skatteverket har vidare förklarat att myndigheten anser att de resurser som en anmälningsskyldighet skulle kräva i form av sådant som utbildningsinsatser, framtagande av riktlinjer och uppföljning inte står i rimlig proportion till de mycket få misstankar om att barn far illa som kan uppkomma i Skatteverkets verksamhetsområden.

Enligt uppgift från Skatteverket diariefördes tre anmälningar till socialnämnden om oro för barn under år 2022. Skatteverket har uppgett att rutinen för anmälningar om oro för barn publicerades först i februari år 2022 vilket innebär att det kan finnas fler anmälningar som inte har diarieförts korrekt. Skatteverket har också förklarat att antalet anmälningar förmodligen varierar mellan åren

beroende på vad folkbokföringen väljer att lägga sina resurser på. År när sådana ärenden är prioriterade ökar antalet kontrollbesök och det kan i sin tur innebära att anmälningar om oro för barn ökar något dessa år.

Skatteverkets verksamhet sker främst genom skriftlig handläggning, men det förekommer även att myndigheten får del av information på annat sätt såsom vid kontrollbesök. Det är i folkbokföringsverksamheten som Skatteverket som regel kan få del av information som kan ge upphov till kännedom om eller misstanke att barn far illa. Liksom vad gäller Kronofogdemyndigheten kan Skatteverket i vissa fall vara den första samhällsaktören som får mer ingående insyn i ett barns hemförhållanden och därmed deras livssituation. Den omständigheten att Skatteverkets verksamhet inte i första hand rör barn och unga utgör enligt vår bedömning inte i sig skäl för att myndigheten inte ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Vi bedömer att även Skatteverkets information om barns situation bör komma till en socialnämnds kännedom. Vi föreslår av dessa skäl att Skatteverket ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa och att det uttryckligen ska framgå av 14 kap. 1 § SoL.

Myndigheternas verksamhet i dess helhet ska omfattas av anmälningsskyldigheten

En annan fråga är om endast vissa verksamhetsgrenar av en viss myndighets verksamhet bör omfattas av anmälningsskyldigheten. Eftersom myndigheters verksamhet och uppdrag kan variera över tid anser vi att det inte finns tillräckligt starka skäl att begränsa eller närmare ange i vilken del eller verksamhetsgren av en viss myndighets verksamhet som anmälningsskyldigheten bör gälla. Vikten av att skapa ett heltäckande skyddsnät för barn som far illa eller riskerar att fara illa överväger de kostnader som kommer uppstå vid en myndighet för de utbildningsinsatser som följaktligen kommer att omfatta all personal och inte endast de som i första hand kan antas komma i kontakt med eller få information om barns situation.

Proportionalitetsbedömning

Vid överväganden av om en viss myndighet ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL kan det vara av intresse att veta hur många fler barn än i dag som till följd av detta skulle få skydd eller stöd av en socialnämnd. Det kan också vara av intresse att förhålla sig till vad anmälningsskyldigheten skulle innebära avseende ökad arbetsbelastning och därmed ökade kostnader för den anmälningsskyldiga myndigheten vad avser sådant som utbildning av personal, utarbetande av rutiner, uppföljning och genomförandet av själva anmälan när det finns kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Nyttan, dvs. att fler barn kan få stöd eller skydd, kan alltså ställas mot den ökade arbetsbelastningen jämte kostnader en anmälningsskyldighet innebär. Det bör således göras en proportionalitetsbedömning vid övervägande av om en viss myndighet bör åläggas en anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen.

Om fler myndigheter blir anmälningsskyldiga kan det på goda grunder antas att antalet anmälningar om oro för barn kommer att öka. För en del av de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten har vi fått uppgift om antalet diarieförda anmälningar om oro för barn det senaste året eller de senaste åren. För att uppskatta hur många fler anmälningar om oro för barn en anmälningsskyldighet för en viss myndighet skulle medföra kan dessa uppgifter vara av intresse och ge viss vägledning i den uppskattning som måste göras.

Utifrån de uppgifter vi fått kan konstateras att antalet anmälningar om oro för barn från myndigheter som i dag inte är anmälningsskyldiga men som ändå i vissa fall gör en sådan anmälan varierar kraftigt. Detta kan påverkas av sådant som vilken verksamhet som bedrivs och hur ofta myndigheten kan antas få del av sådana uppgifter som föranleder en anmälan.

Skatteverket hade under år 2022 tre diarieförda anmälningar om oro för barn. Detta kan jämföras med Försäkringskassan som år 2022 hade 393 diarieförda anmälningar om oro för barn. Utifrån dessa siffror skulle kunna antas att Försäkringskassan oftare än Skatteverket får kännedom om eller misstanke att barn far illa. Ett annat antagande som skulle kunna göras är att Skatteverket kommer att göra färre anmälningar om oro för barn jämfört med Försäkrings-

kassan om dessa myndigheter åläggs en anmälningsskyldighet. Samtidigt ska det noteras att Skatteverket antog sina riktlinjer avseende anmälan om oro för barn i februari 2022 medan Försäkringskassan tog fram motsvarande riktlinjer år 2016. Det kan därför enligt vår uppfattning inte uteslutas att detta har påverkat antalet anmälningar som Skatteverket gjort år 2022 och att antalet anmälningar om oro för barn, oavsett om en anmälningsskyldighet införs för Skatteverket, kommer att bli fler när personal medvetandegörs och riktlinjerna arbetas in i verksamheten.

Vid bedömningen av hur många fler anmälningar om oro för barn varje enskild myndighet kommer att göra årligen vid en lagstadgad anmälningsskyldighet går det således inte att dra några säkra slutsatser endast genom att titta på hur många anmälningar om oro för barn myndigheten gör i dagsläget. Exemplet med Skatteverket och Försäkringskassan talar för att det kan vara flera faktorer som påverkar antalet anmälningar såsom interna rutiner eller riktlinjer. Det kan inte heller uteslutas att andra faktorer, såsom sekretesshinder, påverkar antalet anmälningar. Även om det givetvis har betydelse vilken verksamhet en viss myndighet bedriver påvisar antalet diarieförda anmälningar om oro en viss myndighet gjort således inte nödvändigtvis hur vanligt det är att myndigheten får kännedom om eller misstanke att barn far illa. Det i sin tur gör att det är svårt att utifrån uppgifter om antalet anmälningar en viss myndighet gör i dag göra några säkra slutsatser i frågan om hur många anmälningar om oro för barn som kommer att göras om de får en lagstadgad anmälningsskyldighet.

Vilka kostnader en myndighet kan antas få vid införande av en lagstadgad anmälningsskyldighet kan variera. I samband med att regeringen, i propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/03:53), föreslog att anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen skulle införas för Kriminalvården respektive annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet menade regeringen att detta inte medförde några ökade kostnader (s. 103).

Flera faktorer kan påverka vilka kostnader en lagstadgad anmälningsskyldighet medför. Av betydelse kan t.ex. vara om myndigheten redan i dag har utarbetade riktlinjer eller rekommendationer som behandlar frågor som *när* en anmälan om oro ska eller kan göras, *hur* en sådan anmälan ska utformas och hur anmälan ska *hanteras* i den egna verksamheten.

Samtliga myndigheter som behandlas i detta avsnitt, undantaget länsstyrelserna, har redan sådana riktlinjer eller rekommendationer. Vi menar att denna omständighet gör att arbetet med att ta fram interna riktlinjer eller handledning för vad som gäller vid en lagstadgad anmälningsskyldighet kan antas bli mindre tidskrävande och kostnaderna för detta begränsade. Det ska också nämnas att Socialstyrelsen i handboken *Anmäla oro för barn – Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare* utförligt beskrivit bl.a. innebörden av anmälningsskyldigheten och vad som sker i samband med en anmälan om oro för barn. Handboken är utformad för att vara till hjälp för den som ska göra en anmälan, den som är ansvarig för en verksamhet med anmälningsskyldig personal eller som ska arbeta med att ta fram rutiner för anmälningar. Till stöd för den som är anmälningsskyldig har Socialstyrelsen också tagit fram foldern *Till dig som är skyldig att anmäla oro för barn Information för dig som är anmälningsskyldig enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen*. Att Socialstyrelsen tagit fram dessa dokument kan antas medföra att tiden och därmed kostnaderna för att ta fram interna riktlinjer vid en lagstadgad anmälningsskyldighet kan begränsas.

Vad gäller frågan om kostnaderna för införandet av en lagstadgad anmälningsskyldighet för ytterligare myndigheter ska också framhållas att detta på sikt kan antas leda till lägre kostnader för samhället i stort. Detta eftersom en sådan skyldighet innebär att insatser för barn kan erbjudas innan de far illa eller exempelvis dras in i kriminalitet.

I avsnitt 14.7.2 gör vi en mer ingående analys vad avser kostnaderna för myndigheterna med anledning av vårt förslag i denna del.

Sammantaget innebär detta att det i och för sig inte går att ta fasta på hur många fler anmälningar om oro för barn som respektive myndighet kan komma att göra men att förslaget kan antas medföra att antalet anmälningar om oro för barn kommer att öka, att det kommer medföra att fler barn än i dag kommer till socialnämndernas kännedom och därmed att fler barn kan komma att få det stöd eller skydd som de bedöms behöva. Den kvantitativa ökningen av antalet anmälningar samt den ökade arbetsbelastningen och därmed förenliga kostnader för de myndigheter som åläggs en lagstadgad anmälningsskyldighet måste således, inte minst ur ett barnrättsperspektiv, anses vara godtagbara och proportionerliga. Kostnaderna

eller resursåtgången för en myndighet som redan i dag har interna riktlinjer eller rekommendationer för att göra en anmälan om oro för barn kan alltså inte antas öka i sådan utsträckning att det skulle tala emot en lagstadgad anmälningsskyldighet. För länsstyrelsernas del, som alltså är de enda myndigheter som berörs här som i dagsläget inte har några interna riktlinjer för anmälan om oro för barn, menar vi att det inte heller kommer krävas några extraordinära arbetsinsatser för att ta fram sådana.

Det är därför både proportionerligt och ur ett barnrättsperspektiv ändamålsenligt att införa en lagstadgad anmälningsskyldighet för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kustbevakningen, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och länsstyrelserna.

Anmälningsskyldigheten innebär också en uppgiftsskyldighet

Av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL framgår att myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som omfattas av anmälningsskyldigheten (undantaget familjerådgivning som regleras särskilt) också är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Med anmälningsskyldigheten följer således en uppgiftsskyldighet. Denna uppgiftsskyldighet kommer följaktligen att omfatta de myndigheter som vi nu föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten.

Om registrerade trossamfund uttryckligen ska anges vara anmälningsskyldiga enligt socialtjänstlagen

Svenska kyrkan har i sitt eget regelverk Kyrkoordningen särskilt angett att den som i kyrkans verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd är skyldig att genast anmäla detta till socialnämnden (54 kap. 13 a § kyrkoordningen). Anmälningsskyldigheten gäller inte i fråga om uppgifter som biskop eller präst har fått veta under bikt eller enskild själavård. Regleringen är i enlighet med vad regeringen uttalat i tidigare förarbeten om att personal inom kyrkans barn- och ungdomsverksamhet omfattas av anmälningsskyldigheten

(se avsnitt 7.3.1). Detta talar för att även Svenska kyrkan uttryckligen bör omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL.

Att i bestämmelsen specifikt ange att ett av flera trossamfund i Sverige är anmälningsskyldigt kan emellertid inte anses ändamålsenligt. Ett tänkbart alternativ hade kunnat vara att ange att anmälningsskyldigheten gäller för samtliga i Sverige registrerade trossamfund (angående registrerade trossamfund, se lag [1998:1593] om trossamfund). En jämförelse kan göras med vad som gäller i Finland där det av 25 § 1 mom. Barnskyddslagen (417/2017) framgår att bl.a. en församling eller något annat religiöst samfund är skyldiga att utan dröjsmål och trots sekretessbestämmelserna göra en anmälan till välfärdsområdet, om de i sin uppgift fått kännedom om ett barn för vars del behovet av vård och omsorg, omständigheter som äventyrar barnets utveckling eller barnets eget beteende kräver att behovet av barnskydd utreds. Av bestämmelsen framgår också att trots anmälningsskyldigheten gäller det som särskilt bestäms eller föreskrivs om tystnadsplikten i anslutning till bikt eller annan själavård (se avsnitt 5.2).

Frågan om registrerade trossamfund ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL är komplex då en stor del av trossamfundens verksamhet handlar om omsorg om människors andliga eller religiösa liv (själavård). Uppgifter som framkommer i sådana sammanhang lämnas som regel i ett särskilt förtroendefullt sammanhang. Att i 14 kap. 1 § SoL ange att registrerade trossamfund omfattas av anmälningsskyldigheten bör således införas först efter att frågan utretts mer ingående i särskild ordning.

Oaktat detta konstaterar vi att de uttalanden regeringen gjort tidigare om att anmälningsskyldighet gäller i kyrklig verksamhet för barn och ungdomar fortfarande gäller samt att detta inte bara kan antas gälla för *kyrklig* verksamhet utan även för övriga trossamfund i deras verksamhet för barn och ungdomar.

7.5.3 Ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Förslag: Den som enligt lagen om ordningsvakter förordnats till ordningsvakt ska vara skyldig att genast anmäla till socialnämnden om ordningsvakten i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Bedömning: Ordningsvakter bör inte få utökad befogenhet att kontrollera en persons identitet i syfte att kunna fullgöra anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Ordningsvakter är personer som inte är poliser men som Polismyndigheten har förordnat att medverka till att upprätthålla allmän ordning (1 § lagen [1980:578] om ordningsvakter, förkortad LOV). Med ordningsvakt avses endast dessa personer. Sammanblandning ska alltså inte ske med skyddsvakter och väktare.

Ordningsvakter ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen som har ansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64).

Även om ordningsvakter formellt står under Polismyndighetens befäl kan de vara anställda av ett privat bevakningsföretag eller ha personliga uppdrag från såväl allmänna som privata aktörer. Det är inte ovanligt att ordningsvakter har flera olika uppdragsgivare eller att de arbetar deltid som ordningsvakter vid sidan om en annan anställning. Det fanns, enligt uppgift från Polismyndigheten, i januari år 2023 omkring 7 300 personer med ett s.k. ordningsvaktsförordnande.

Ordningsvakter får, enligt 2 § LOV, tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bl.a. vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till samt lokaler och utrymmen där det serveras alkohol. Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från

allmän synpunkt får ordningsvakter, enligt 3 § LOV, förordnas även i andra fall än de som räknas upp i 2 §.

Ordningsvakter har enligt polislagen getts vissa befogenheter som normalt sett endast tillkommer polismän. En ordningsvakt kan avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme om den personen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för densamma eller när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig får en ordningsvakt tillfälligt omhänderta personen (13 § polislagen jämförd med 29 § polislagen). Ordningsvakter har också under vissa omständigheter rätt att använda våld och handfängsel (10 § respektive 10 a § polislagen jämförd med 29 § polislagen). En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., förkortad LOB, samt att beslagta spritdrycker, vin eller starköl enligt 2 kap. 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. I samtliga fall när en ordningsvakt gripit eller omhändertagit någon ska personen skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Regeringen har i mars 2023 överlämnat propositionen *En ny lag om ordningsvakter* (prop. 2022/23:91). Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. I propositionen har beskrivits användningen av ordningsvakter och det brottsförebyggande arbete som ordningsvakter i dag är en viktig del av. Regeringen har hänvisat bl.a. till en rapport från år 2020 av vilken det framgår att allt fler kommuner, för att hantera ökad otrygghet bland kommuninvånarna liksom ökade ordningsproblem, börjat upphandla ordningsvakter som ”patruller-ar” i det offentliga rummet (s. 22 f.). Regeringen har i propositionen konstaterat att många kommuner är intresserade av att använda ordningsvakter i det trygghetsskapande arbetet och att utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet bör medföra att ordningsvakter framöver kommer att spela en ännu viktigare roll i lokalsamhället jämfört med tidigare (s. 24).

Ordningsvakter omfattas av tystnadsplikt och får enligt 11 § LOV inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av uppdrag enligt lag om ordningsvakter har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott. I offentlig verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Samma reglering föreslås införas i 17 § i den nya lagen om ordningsvakter. Ordningsvakter har emellertid, enligt 7 § LOV och 4 § ordningsvaktsförordningen (1980:589), en rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten avseende vissa uppgifter. Ordningen med rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten bör enligt regeringens bedömning i propositionen behållas (s. 47 f.).

I 7 kap. 7 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:12, FAP 670-1) om ordningsvakter regleras vad ordningsvakten skriftligen ska dokumentera vid fullgörande av sin rapporteringsskyldighet samt vilka uppgifter som ska anges. Enligt upplysning från Polismyndigheten sker rapporteringen i dag i princip uteslutande digitalt. *Ordningsvaktsutredningen* (SOU 2021:38), vilken föregick den proposition som vi hänvisar till här, konstaterade i sitt betänkande *En ny lag om ordningsvakter m.m.* att rapporteringsskyldigheten innebär t.ex. att en ordningsvakt som får kännedom om att ett barn far illa har *möjlighet* att rapportera det till Polismyndigheten (s. 101 och 206).

Ordningsvakter kan inom ramen för sitt uppdrag komma i kontakt med familjer och barn i flera olika sammanhang. Som exempel kan nämnas de ordningsvakter som bevakar parker och torg, de som arbetar i eller i anslutning till kollektivtrafiken, men även s.k. ”krogvakter” kan göra observationer avseende familjer och barn, t.ex. i samband med en familjs restaurangbesök.

Som vi har angett har ordningsvakter tystnadsplikt undantaget rapporteringsskyldigheten till Polismyndigheten. Enligt uppgift från Polismyndigheten har ordningsvakter, utöver vad som särskilt anges i PMFS 2017:12, även möjlighet att rapportera ”övrigt som bör komma Polismyndigheten till känna”. Polismyndigheten har förklarat att ordningsvakter i och för sig skulle kunna ange eventuell oro för barn i denna del. Det är enligt Polismyndigheten emellertid tveksamt om särskilt många ordningsvakter uppfattar detta som något som bör komma Polismyndigheten ”till känna”.

Att kommuner har börjat anlita ordningsvakter i ökad omfattning innebär att deras uppdrag fullgörs på platser där barn ofta vistas. Detta medför att ordningsvakter i allt större utsträckning kan få kännedom om sådant som bör komma till en socialnämnds kännedom. Vid våra samråd med organisationer som företräder ordningsvakter, SäkerhetsBranschen och Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd, samt Polismyndigheten har samtliga

ställt sig positiva till att ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Vi föreslår därför att den som enligt lagen om ordningsvakter förordnats till ordningsvakt ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL.

I lagen om ordningsvakter bör också införas en ny bestämmelse med en hänvisning till anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL.

Av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL framgår att med anmälningsskyldigheten följer en uppgiftsskyldighet. Ordningsvakter kommer således att även omfattas av uppgiftsskyldigheten vid en utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Ordningsvakter bör inte ges befogenhet att göra identitetskontroller

De problem som lyfts fram vad gäller möjligheterna för ordningsvakter att omfattas av anmälningsskyldigheten har att göra med ordningsvaktens tystnadsplikt samt avsaknad av möjlighet att kontrollera en persons identitet.

Vad gäller frågan om ordningsvaktens tystnadsplikt kan det konstateras att 14 kap. 1 § SoL är en bestämmelse som bryter tystnadsplikten vilken innebär att den inte kommer utgöra hinder för fullgörandet av anmälningsskyldigheten. Det kommer också finnas en bestämmelse i LOV som hänvisar till anmälningsskyldigheten.

Ordningsvakter har ingen rätt att, även om det rör sig om ett gripande eller omhändertagande, kroppsvisitera en person för att kontrollera dennes identitet. Ordningsvakter saknar också rätt att *kräva* att en person lämnar ut uppgifter om sig själv. I *Proposition med förslag till polislagen m.m.* (prop. 1983/84:111) konstaterades att det är en vedertagen uppfattning att fastän det saknas uttryckliga författningsföreskrifter om det så får en polisman, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift ska kunna fullgöras, tillfråga en person som anträffas i polisverksamheten om dennes namn eller hemvist (s. 99). JO har dock framhållit att en skyldighet för en enskild att besvara en sådan fråga och rätt för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet endast finns i de fall som anges i lag (se t.ex. JO 2019/20 s. 358 och där gjorda hänvisningar). Vår uppfattning är att samma sak kan antas gälla för ordningsvakter. Att ordningsvakter inte har laglig rätt att

kontrollera någons identitet innebär alltså inte i och för sig något hinder för att en ordningsvakt frågar efter personuppgifter. Det kan inte heller antas vara alltför ovanligt att en ordningsvakt har kännedom om en person sedan tidigare och därmed kan lämna sådana uppgifter i anmälan till en socialnämnd att det går att klarlägga vem denne är. Situationer där en ordningsvakt överhuvudtaget inte har några uppgifter som gör att det går att identifiera det barn som far illa eller misstänks fara illa kan därmed antas vara få. Av angivna skäl är vår bedömning att det inte finns tillräckliga skäl för att ordningsvakter ska ges befogenhet att göra identitetskontroller med anledning att de blir anmälningsskyldiga.

Anmälan ska göras direkt till ansvarig socialnämnd

I vårt uppdrag ingår att överväga om en anmälan från en ordningsvakt ska göras till en socialnämnd eller om den ska göras via Polismyndigheten. En anmälningsskyldighet som skulle gå via Polismyndigheten riskerar medföra att informationen till ansvarig socialnämnd fördröjs eller att delar av informationen ”tappas bort” på vägen. Vidare kan det medföra svårigheter eller extra arbete för socialnämnderna om de vid behov behöver ta kontakt med den som faktiskt har fått kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Det har inte heller i övrigt framkommit några bärande skäl till att det skulle finnas en särskild ordning för ordningsvakter att fullgöra anmälningsskyldigheten, särskilt inte mot bakgrund av att vårt förslag innebär att ordningsvakter utan hinder av tystnadsplikt kan lämna uppgifter direkt till en socialnämnd. Vår bedömning är därför att ordningsvakter, likt samtliga andra myndigheter och aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten, ska göra anmälan direkt till en socialnämnd.

7.5.4 Hänvisning till regleringen om anmälningsskyldighet

Förslag: I föräldrabalken, lagen om ordningsvakter och kustbevakningslagen ska det upplysas om anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen.

I polislagen, tandvårdslagen, lagen om rättspsykiatrisk undersökning, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,

patientsäkerhetslagen, skollagen, hälso- och sjukvårdslagen förtydligas de krav som gäller med anledning av anmälningsskyldigheten.

Bedömning: I förordningen om verkställighet av frivårds-påföljder och förordningen om intensivövervakning med elektronisk kontroll bör de krav som gäller med anledning av anmälningsskyldigheten förtydligas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

I propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/03:53) föreslog regeringen att det i ett antal lagar skulle införas en hänvisning till 14 kap. 1 § SoL. Sedan dess finns en hänvisning till anmälningsskyldigheten i bl.a. skollagen och polislagen (se avsnitt 7.3.1).

I propositionen konstaterade regeringen att det fanns problem med att anmälningsskyldiga, trots misstanke om att barn far illa, inte anmälde detta i den utsträckning som anmälningsskyldigheten kräver. Regeringen påtalade att det därför fanns behov av ytterligare åtgärder för att öka benägenheten att anmäla till socialtjänsten att barn misstänks fara illa. Regeringen ansåg, trots att flera remissinstanser redovisat principiella skäl mot att hänvisning till socialtjänstlagen skulle införas i vissa lagar, att det ur ett barnperspektiv var angeläget att göra ett avsteg från den principen. Samhället, menade regeringen, måste tydligt markera att barn som lever i utsatta situationer måste uppmärksammas, utredas och få hjälp och skydd. För att tydligt markera detta i lagstiftningen föreslog därför regeringen att det i aktuella lagar som reglerar verksamheter som på olika sätt berör barn, görs en hänvisning till den anmälningsskyldighet som enligt socialtjänstlagen åvilar dem som i offentlig eller privat yrkesmässig verksamhet som berör barn och ungdom kommer i kontakt med barn som lever i utsatta situationer (s. 64 f.).

Vi menar att det regeringen uttalat fortfarande är av relevans och att det således alltjämt är av vikt att samhället tydligt markerar att barn som lever i utsatta situationer måste uppmärksammas, utredas och få hjälp och skydd. Av detta skäl föreslår vi att det i lag, för

verksamheter som är anmälningsskyldiga, införs en hänvisning till socialtjänstlagens bestämmelser om anmälningsskyldighet.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att det i föräldrabalken införs en bestämmelse som hänvisar till medlares anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL samt att det i lagen om ordningsvakter och kustbevakningslagen införs en bestämmelse som hänvisar till 14 kap. 1 § SoL. Som nämnts ovan har regeringen lämnat förslag till ny lag om ordningsvakter. Införs en hänvisning till 14 kap. 1 § SoL i den nya lagen är vår uppfattning att den bör införas i anslutning till den reglering som avser ordningsvaktens tystnadsplikt.

Vad avser övriga myndigheter som vi föreslår antingen uttryckligen ska anges i 14 kap. 1 § SoL eller ska omfattas av anmälningsskyldigheten har vi gjort bedömningen att det inte finns något relevant regelverk där motsvarande bestämmelser kan införas. I dessa fall, nämligen Tullverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och länsstyrelserna kan anmälningsskyldigheten i stället med fördel uppmärksammas i myndighetens arbetsordning eller liknande.

I de lagar där det redan i dag finns en hänvisning till anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL föreslår vi redaktionella ändringar som förtydligar de krav som ställs med anledning av anmälningsskyldigheten. I de förordningar där sådan hänvisning finns bedömer vi att motsvarande redaktionella ändringar bör införas.

7.5.5 Behov av en ny sekretessbestämmelse

Förslag: I verksamheter som omfattas av anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa ska sekretess gälla för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i en anmälan, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess för uppgifter i en anmälan ska gälla i högst sjuttio år.

Meddelarfriheten avseende uppgifter i anmälan ska inskränkas innebärande att den tystnadsplikt som följer av den nu föreslagna sekretessbestämmelsen har företräde framför den grundlags-skyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Skälen för utredningens förslag

Sekretesskydd för uppgifterna i anmälan i den anmälningsskyldiges verksamhet

Det finns ingen särskild reglering om hur en anmälan till en socialnämnd ska göras. Som vi har angett i avsnitt 7.3.2 har JO förordat att det ska ske skriftligen. Görs den skriftligen kan det antas att anmälan sparas i den anmälningsskyldiges verksamhet. Det är således av relevans att titta på frågan om uppgifter om den enskildes personliga förhållanden i anmälan kommer att omfattas av sekretess i den anmälningsskyldiges verksamhet.

För de myndigheter vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldighet finns flera regler i offentlighets- och sekretesslagen som anger att visst angivna uppgifter hos myndigheten omfattas av sekretess. Det kan inte uteslutas att uppgifter som framkommer i en anmälan om oro för barn omfattas av sekretess enligt någon av dessa bestämmelser. I dessa fall är det emellertid utifrån andra hänsyn och har inget att göra med själva anmälan om oro för barnet. Det saknas reglering i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter i en anmälan om oro för barn i samtliga fall och i samtliga verksamheter omfattas av sekretess. Följden av anmälningsskyldigheten kan därmed bli att den anmälningsskyldige har dokumenterat uppgifter om en enskild vilka inte omfattas av sekretess.

Ur integritetssynpunkt är det för den vars uppgifter framkommer i en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL av stor vikt att uppgifterna inte sprids. Det är därför viktigt att det finns en sekretessreglering som skyddar mot detta. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som anger att i verksamheter som omfattas av anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa ska sekretess gälla för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i en anmälan, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Skaderekvisitets utformning innebär att det råder en presumtion för sekretess. Det stämmer överens med det skaderekvisit som anges i 26 kap. 1 § OSL. Således kommer samma skaderekvisit att tillämpas på uppgifter som framkommer i en anmälan oavsett om uppgifterna

finns hos en socialnämnd eller hos den som gjort en anmälan till en socialnämnd.

Vad gäller medlare som utses enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken, vilka redan i dag är anmälningsskyldiga, ska särskilt nämnas att de omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser (prop. 2020/21:150 s. 80 f.).

Även ordningsvakter i offentlig verksamhet ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen (11 § andra stycket LOV). Dessa aktörer kommer alltså att omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Ordningvakter som inte arbetar i offentlig verksamhet har tystnadsplikt enligt 11 § första stycket LOV.

Den föreslagna bestämmelsen har en generell utformning och det kan därför inte uteslutas att uppgifterna som framkommer i anmälan också omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Är så fallet får den grundläggande regleringen i 7 kap. 3 § OSL avseende konkurrens mellan sekretessbestämmelser tillämpas. Nu nämnda bestämmelse anger att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen.

Vi föreslår att sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar, i enlighet med vad som gäller hos socialtjänsten, ska gälla i högst sjuttio år.

Inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av grundlagarna går som regel före den tystnadsplikt som sekretess innebär (1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen). Meddelarfriheten har sin grund i att sekretessbestämmelserna ger uttryck för allmänna avvägningar mellan insyns- och säkerhetsintressen på de berörda områdena. Det innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. En regel om skydd för t.ex. ett enskilt intresse kan ibland

också på ett olämpligt sätt hindra insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Det har ansetts att offentlighetsprincipen inte kan förverkligas till fullo om offentligt anställda i situationer av nu nämnt slag skulle vara förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 104 och 105). Bestämmelser om tystnadsplikt kan dock genom föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför meddelarfriheten (7 kap. 20 § 2 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § 3 yttrandefrihetsgrundlagen).

De uppgifter som kommer att hanteras i samband med fullgörandet av anmälningsskyldigheten kommer att röra enskildas personliga förhållanden. Det kan på goda grunder antas att uppgifterna många gånger kommer att vara integritetskänsliga. Uppgifterna kommer också att röra barn som befinner sig i en särskilt utsatt situation. Som framgår ovan föreslår vi att det införs en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för en enskilds personliga förhållanden som förekommer i en anmälan om oro för barn i anmälares verksamhet. Förslaget innebär således att uppgifterna kommer att omfattas av tystnadsplikt i anmälares verksamhet. Sekretessen kommer att gälla med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifterna kommer också att omfattas av sekretess i socialtjänstens verksamhet och en inskränkning i meddelarfriheten avseende uppgifterna kommer att gälla för socialtjänsten (se 26 kap. 15 § OSL).

Regeringen har tidigare uttalat att det alltid bör iakttas stor återhållsamhet vid prövningen av om undantag från meddelarfriheten ska göras. I fråga om sekretessregler utan skaderekvisit kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfrihet än i andra fall. Vid denna bedömning bör det beaktas om en uppgift har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till ett ärende om myndighetsutövning. I det förra fallet bör meddelarfrihet normalt vara utesluten. När det gäller uppgifter av det senare slaget bör däremot meddelarfrihet oftast föreligga (se prop. 1979/80:2 Del A s. 111 och 112).

Den sekretessbestämmelse vi föreslår ska gälla för enskildas personliga förhållanden i myndigheters verksamhet. Utifrån uppgifternas beskaffenhet samt då det rör barn bör det ställas höga krav på integritetsskyddet för den enskilde. Intresset av att offentliggöra uppgifter motiveras främst av behovet av insyn i och granskning av

en myndighets verksamhet. En inskränkning av meddelarfriheten begränsar inte möjligheten att lämna information om myndigheternas sätt att bedriva sin verksamhet, utan inskränker endast möjligheten att lämna information om enskilda. Som exempel skulle en anställd kunna informera om oegentligheter, t.ex. om det uppstod misstankar att anmälningar om oro för barn görs på felaktiga grunder eller om sådana anmälningar görs på ett sätt som kan anses diskriminerande. Den anställde skulle dock inte få lämna uppgifter om vilka enskilda som omfattas av en anmälan vilket innebär ett skydd mot integritetsintrång för den vars uppgifter förekommer i en anmälan. Sammanfattningsvis anser vi därför att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Det krävs i övrigt inte införande av några nya sekretessbestämmelser

Den anmälningsskyldighet med därmed följande uppgiftsskyldighet som vi föreslår för ytterligare myndigheter och för ordningsvakter innebär att dessa, utan hinder av sekretess, kan lämna ut uppgifter till en socialnämnd (10 kap. 28 § OSL). De uppgifter som inkommer till socialnämnderna genom anmälan kommer att omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Vår bedömning är därför att det i övrigt inte behöver införas några nya sekretessbestämmelser med anledning av förslagen i detta kapitel.

7.6 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Bedömning: Förslaget om förtydligandet av regleringen om anmälningsskyldigheten samt förslaget att fler myndigheter och ordningsvakter ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa är förenliga med skyddet mot intrång i den enskildes personliga integritet. Förslagen kan antas bidra till att allmänhetens förtroende för socialtjänsten vidmakthålls och stärks ytterligare.

Skälen för utredningens bedömning

Att fler myndigheter och aktörer omfattas av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL innebär att uppgifter om fler personer kommer att lämnas till socialtjänsterna. Uppgifterna kan antas vara integritetskänsliga och utgör ett ingrepp i den enskildes personliga integritet. Förslaget kan emellertid antas bidra till att fler barn som är i behov av socialnämndens skydd och stöd får det. Att det inte mer exakt går att säga hur många fler barn som får det skydd och stöd som de behöver är enligt vår bedömning inte nödvändigt för att konstatera att det finns ett behov av att fler anmäler oro för barn när det finns kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Vetskapen om att barn far illa och det angelägna i att skydda dessa barn gör att samtliga tänkbara verktyg som kan bidra till att stävja att barn far illa behöver införas. Vid en intresseavvägning bedömer vi därför att enskildas personliga integritet får stå tillbaka för behovet av att se till att barn som far illa eller misstänks fara illa kommer till socialnämndens kännedom. I kapitel 13 för vi ett utförligt resonemang om dessa frågor samt frågan om personuppgiftsbehandlings förenlighet med data-skyddsförordningens bestämmelser.

Förslaget om en förändrad struktur på regleringen i 14 kap. 1 § SoL syftar till att skapa förutsebarhet och ökad rätts-säkerhet. Genom att det, i möjligaste mån, anges i bestämmelsen vilka myndigheter och aktörer som omfattas av anmälnings-skyldigheten skapas en tydlighet som vi menar kan bidra till att vidmakthålla och stärka förtroendet för socialtjänsten. Detta i enlighet med vad vi angett i avsnitt 4.6 om vad som påverkar förtroendet för socialtjänsten.

Att fler myndigheter och aktörer omfattas av anmälnings-skyldigheten kan också antas stärka allmänhetens förtroende för socialtjänsten. Detta genom att samhället i större utsträckning kommer vidta åtgärder för att ta det ansvar för barn och barns rättigheter i enlighet med vad barn har rätt till.

8 Återkoppling till den som anmält oro för barn till en socialnämnd

8.1 Inledning och bakgrund

För att socialnämnder ska kunna se till att barn och unga får det stöd eller skydd som de behöver är det av stor vikt att de som känner till eller misstänker att ett barn far illa fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL.

Att anmälningsskyldigheten inte alltid fullgörs har emellertid varit ett problem alltsedan 1950-talet. I *Barnavårdskommitténs* betänkande *Ny barnavårdslag* (SOU 1956:61) uttalades att ”den i BvL 17 § andra stycket stadgade anmälningsskyldigheten för kommunala myndigheter samt för vissa befattningshavare och andra yrkesutövare är av största vikt för barnavården, fastän stadgandets efterlevnad lämnat ganska mycket övrigt att önska” (s. 147).

Ett skäl till detta har angetts vara bristen på återkoppling från socialnämnderna sedan anmälan gjorts. *Kommittén mot barnmisshandel* påtalade i betänkandet *Barnmisshandel Att förebygga och åtgärda* (SOU 2001:72) att olika rapporter och undersökningar liksom till kommittén framförda synpunkter visade att benägenheten att anmäla oro för barn ökade om socialtjänsterna lämnade någon form av återkoppling till anmälaren. Vidare konstaterades att ett stort problem utgjordes av just den omständigheten att den som gjort anmälan sällan fick någon återkoppling. Det anfördes också att ett skäl till att yrkesverksamma ibland avstod från att anmäla till en socialnämnd var att de upplevde det som frustrerande att inte få veta vad anmälan hade lett till och att den som ingenting fick veta kunde tolka frånvaron av reaktion som att anmälan inte hade lett till någon åtgärd överhuvudtaget. Detta i sin tur minskade benägenheten att anmäla nästa gång det uppstod misstankar om att barnet far illa. Med detta som utgångspunkt

föreslogs att Socialstyrelsen skulle ges i uppdrag att utfärda allmänna råd om information till den som gjort anmälan (s 177 ff.). Något förslag om att det skulle införas en lagstadgad återkoppling till den som gjort anmälan om oro för ett barn lämnades emellertid inte. I den efterföljande propositionen, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/02:53), konstaterade regeringen att Socialstyrelsen hade påbörjat arbetet med att ta fram en handbok om anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL vilken skulle innehålla socialtjänsternas möjligheter att, inom ramen för då gällande regelverk, ge viss information till den som gjort anmälan (s. 63). Regeringen föreslog därför inte några lagstiftningsåtgärder om detta.

Några år senare presenterade *Barnskyddsutredningen* sina överväganden och förslag i betänkandet *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)* (SOU 2009:68). Barnskyddsutredningen hänvisade till uttalanden från Kommittén mot barnmisshandel och lyfte åter fram hur bristande återkoppling påverkade anmälningsskyldighetens fullgörande. Barnskyddsutredningen konstaterade att en viss återkoppling till den som gjort anmälan om oro generellt sett bidrar till att nödvändiga anmälningar om oro görs (s. 279). Barnskyddsutredningen föreslog därför att det skulle införas en ny bestämmelse i socialtjänstlagen innebärande en skyldighet för en socialnämnd att på begäran informera den som är anmälningsskyldig och som har fullgjort denna skyldighet om socialnämndens beslut att inleda eller inte inleda en utredning.

Regeringen gjorde samma bedömning och det infördes en reglering i 14 kap. 1 b § SoL om att socialnämnderna *får* informera den som är anmälningsskyldig om att en utredning inletts, inte har inletts eller redan pågår samt att socialnämnderna, på begäran av den som gjort anmälan, *ska* lämna sådan information om det inte med hänsyn till omständigheterna är olämpligt (prop. 2012/13:10). Detta kallar vi i det följande för återkoppling.

Vårt uppdrag innefattar att analysera orsakerna till att socialnämndernas återkoppling till den som gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL ibland uteblir samt att analysera och överväga om den återkoppling som i dag är lagreglerad i vissa fall eller alltid bör bli obligatorisk.

8.2 Nuvarande reglering och kvarstående problem

Sedan den 1 januari 2013 gäller alltså att socialnämnderna har möjlighet att informera den som har gjort en anmälan om oro enligt 14 kap. 1 § SoL om att en utredning har inletts, inte har inletts eller att en utredning redan pågår (14 kap. 1 b § SoL). I samband med att bestämmelsen infördes uttalade regeringen att det fanns ett behov av återkoppling till anmälaren vilket inte uppfylldes trots att det fanns en rekommendation om att så skulle ske. Regeringen anförde bl.a. följande. Bristen på återkoppling är något som, enligt Barnsskyddsutredningen, ofta åberopas när efterlevnaden av anmälnings-skyldigheten ifrågasätts i olika sammanhang. Den som anmäler vet i vissa fall inte om anmälan har lett till utredning eller inte, såvida inte socialtjänsten har kontaktat anmälaren inom ramen för en inledd utredning. Ofta har anmälaren en fortsatt kontakt med barnet och osäkerhet kan bl.a. uppkomma om ny anmälan bör göras då missförhållandena kvarstår. Motivationen att göra en förnyad anmälan kan påverkas negativt i en situation där ingen återkoppling sker vilket kan påverka barnets situation negativt. Det kan leda till att barnet går miste om det stöd och skydd som det behöver och att barnet i värsta fall får leva under allvarliga missförhållanden (prop. 2012/13:10 s. 52).

Enligt gällande reglering ska återkoppling på begäran lämnas till anmälaren om det inte med hänsyn till omständigheterna är *olämpligt* att göra det. Som exempel på när det kan anses olämpligt har av regeringen angetts den situationen när vårdnadshavaren ännu inte underrättats om att en utredning inletts eller när ett utlämnande av uppgiften antas kunna leda till att insatser försenas eller försvåras och därmed får till följd att barnets möjlighet att få nödvändigt skydd och stöd försämras (prop. 2012/13:10 s. 53).

Enligt 26 kap. 9 a § offentlighets- och sekretesslagen (2004:900), förkortad OSL, utgör sekretess inte något hinder för återkoppling till anmälaren vad gäller att informera om en utredning inletts eller inte alternativt att en utredning redan pågår.

Trots införandet av 14 kap. 1 b § SoL tycks bristande återkoppling från socialnämnderna fortsatt vara ett problem. Detta illustreras t.ex. i en artikel från år 2017 publicerad i tidskriften *Nordic Social Work Research*. I denna presenterar forskare vid Linköpings universitet en studie avseende överväganden och beslut

som personal inom förskola och skola gör inför anmälan till en socialnämnd när de misstänker att ett barn har bevittnat våld i hemmet.⁵⁹ Studien bygger på intervjuer med personal från förskola och skola både i grupp och enskilt. I artikeln angavs att en del av de intervjuade förklarade att de känner motstånd inför att göra en anmälan till en socialnämnd på grund av tidigare negativa erfarenheter av detta samt dåliga relationer och samarbete med socialnämnden och att detta i sin tur påverkade deras benägenhet att anmäla. Enligt artikeln framhöll de intervjuade att de var missnöjda med hur de hade blivit behandlade av socialnämnden och att det av dem uppfattades som att det endast varit fråga om en envägskommunikation. Vidare ansåg lärarna att det var problematiskt att de inte fick någon återkoppling från socialnämnderna efter att en anmälan gjorts.

År 2021 presenterade Brottsförebyggande Rådet (Brå) rapporten *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (2021:2). I rapporten konstaterades att det både från polisens och skolans håll efterfrågas att socialtjänsterna i högre utsträckning än i dag ska återkoppla på gjorda anmälningar om oro. I rapporten framhölls också att anmälare framför allt vill veta om insatser för en individ pågår men även att det finns de som önskar få mer detaljerad information om insatserna. Bristen på återkoppling leder enligt rapporten till att de som lämnar information upplever att socialtjänsterna inte agerar på en anmälan (s. 13 f.). Vid de samråd vi har haft med olika myndigheter har vi fått bekräftat att anmälaren som regel vill ha mer information från socialnämnderna än som gällande bestämmelser tillåter kan lämnas ut.

8.3 Återkoppling i praktiken

Det är inte författningsreglerat hur socialnämndernas återkoppling till anmälaren ska göras. Enligt uppgift från Socialstyrelsen finns det inte heller någon rekommendation för hur återkopplingen ska ske. Det innebär att återkoppling i dag kan ske antingen skriftligen eller muntligen.

⁵⁹ Markström, Ann-Marie & Münger, Ann-Charlotte (2017), *The decision whether to report on children exposed to domestic violence: perceptions and experiences of teachers and school health staff*, Nordic Social Work Research. Hämtad från <https://doi.org/10.1080/2156857X.2017.1405837>, besökt 2022-10-20.

Det finns inte någon statistik över i hur många ärenden återkoppling faktiskt sker. Av de myndigheter vi samrått med har endast några få uttalat sig i frågan varför det inte går att göra någon rättvisande bild av i vilken omfattning återkoppling sker. De uppgifter vi har fått pekar emellertid på att återkoppling inte sker i efterfrågad utsträckning.

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Återkopplingens genomförande ska tydliggöras

Förslag: När socialnämnden informerar den som har gjort en anmälan om att en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår ska detta göras skriftligen och, om det inte finns synnerliga skäl, inom 14 dagar efter det att anmälan har inkommit.

Bedömning: När säker digital informationsdelning tillåter det bör den skriftliga informationen (återkopplingen) som utgångspunkt ske digitalt.

Den skriftliga informationen bör, tillsammans med anmälan om oro för barnet, bli en del av barnets personakt (barnakt) hos berörd socialnämnd.

Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att utforma ett standardiserat formulär för den skriftliga informationen.

Samtliga myndigheter och andra aktörer som har rätt till återkoppling bör ta fram riktlinjer för hur den skriftliga informationen ska diarieföras när den har mottagits.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Det finns flera anledningar till att återkoppling till en anmälare inte sker i tillräcklig omfattning

I vårt uppdrag ingår att analysera orsakerna till att socialnämndernas återkoppling till den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL uteblir.

Dagens reglering innebär att det finns en möjlighet för socialnämnderna att på eget initiativ återkoppla till den som gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL och att återkoppling, på begäran, *skas*.

En förklaring till att återkoppling inte sker är givetvis att det inte har begärts av den som anmält oro och att en socialnämnd inte har funnit skäl att på eget initiativ återkoppla. En annan förklaring till att återkoppling inte sker skulle kunna vara att den som har gjort anmälan inte omfattas av anmälningsskyldigheten och således inte heller har rätt till återkoppling enligt 14 kap. 1 b § SoL.

Vår kartläggning har visat att det även finns andra anledningar till att återkoppling inte sker även om anmälaren har begärt och har rätt till det, nämligen följande:

- det saknas tid och resurser för att återkoppla,
- det är oklart till vem återkopplingen ska göras,
- det råder osäkerhet om vad återkopplingen ska avse,
- det med hänsyn till omständigheterna bedöms vara olämpligt att återkoppla, eller
- det saknas rutiner för hur återkopplingen ska ske.

Därtill har det framkommit att den som ska göra återkopplingen i vissa fall tycker att det är svårt att hantera eventuella följdfrågor från anmälaren eftersom sådana ofta ställs och några andra uppgifter än de som anges i 14 kap. 1 b § SoL inte får lämnas ut.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns många enskilda och ibland samverkande anledningar till att återkoppling inte sker.

Socialnämndernas återkoppling är redan obligatorisk vid begäran

Bestämmelsen i 14 kap. 1 b § SoL anger att återkoppling ska ske på begäran av den som har gjort anmälan, förutsatt att anmälan har gjorts av någon som omfattas av den lagstadgade anmälningsskyldigheten. Bestämmelsen innehåller alltså redan ett *ska-krav*. Frågan är om återkoppling, även när det inte begärts, ska vara obligatorisk.

Som vi har redovisat ovan står det klart att många av de som gör anmälan om oro för ett barn önskar få återkoppling. Det har emellertid också framkommit att många anmälare helt saknar intresse eller behov av återkoppling, vilket inte minst avser de anmälare som inte kommer att träffa barnet vid fler tillfällen. Att alla anmälare inte vill ha återkoppling i kombination med det ska-krav som redan finns gör att vi bedömer att det inte finns anledning att föreslå att återkoppling ska bli obligatorisk i samtliga ärenden. Liksom i dag bedömer vi att återkoppling bara ska vara obligatorisk när anmälaren har begärt det.

I de fall anmälaren begärt återkoppling är det emellertid av vikt att återkoppling faktiskt sker. Trots att det är mer än tio år sedan bestämmelsen om återkoppling infördes i socialtjänstlagen tycks den inte ha fått avsett genomslag. Bristen på återkoppling från socialnämnderna till den som gjort anmälan är fortfarande något som återkommande hänvisas till när efterlevnaden av anmälnings-skyldigheten ifrågasätts i olika sammanhang. Det handlar då inte bara om behovet av återkoppling för att upprätthålla förtroendet för socialnämnderna utan även om att den som gjort anmälan kanske tror att det pågår en utredning trots att det inte gör det. Upptäcker anmälaren nya orosmoment kanske denne, av detta skäl, avstår från att anmäla oro igen.

Bristen på återkoppling utgör alltså fortfarande ett problem som hör nära samman med anmälnings-skyldighetens fullgörande. Detta samband är av betydelse för de barn som far illa eller misstänks fara illa. För dessa är det nämligen av största vikt att anmälnings-skyldigheten fullgörs så att socialnämnderna kan erbjuda stöd och skydd i den utsträckning som det behövs. Det i sig är ett starkt skäl för att vidta åtgärder för att se till att återkoppling görs i fler fall än i dag.

Återkopplingen bör inte utvidgas till att omfatta fler uppgifter än i dag

Enligt de myndigheter och aktörer som vi samrått med önskas ofta en återkoppling som innehåller mer information än vad det i dagsläget finns lagstöd för enligt 14 kap. 1 b § SoL. Det handlar exempelvis om vilken typ av insats som har erbjudits men även om ett barn har fått skydd när det t.ex. funnits ett hot om bortförande.

Det kan givetvis finnas olika situationer där det skulle vara till barnets bästa att socialnämnderna kunde lämna ut mer information till anmälaren än vad 14 kap. 1 b § SoL möjliggör. Sådant informationsutlämnande måste dock anses ha ett annat syfte än den ifrågavarande regleringen. Oaktat önskemål om och behov av mer information menar vi att den återkoppling som kan göras enligt nuvarande reglering fyller en viktig funktion och den bör därför i grunden vara densamma som i dag. För det fall ytterligare information behöver utbytas sedan återkoppling har skett får det informationsutbytet ske på annat sätt.

Återkopplingen bör standardiseras och göras skriftligen samt i nära anslutning till att anmälan har gjorts

För att återkoppling till anmälaren ska göras i större utsträckning än i dag bör återkopplingen standardiseras samt ske skriftligen och i nära anslutning till att anmälan har gjorts.

Den återkoppling som ska ske med stöd av 14 kap. 1 b § SoL innefattar begränsad information och att återkoppla skulle kunna göras mer effektivt om ansvarig handläggare hade ett standardiserat formulär med t.ex. rutor som anger om en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. En sådan skriftlig, standardiserad handling kan snabbt och enkelt skickas till den som ska få återkoppling. Detta innebär en tidsvinst jämfört med hur återkopplingen i vissa fall görs i dag där handläggaren ibland per telefon ska försöka få tag i den person som ska få återkopplingen. För att återkopplingen ska kunna göras på likartat sätt i samtliga fall bör Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat formulär som socialnämnderna har möjlighet att använda sig av när återkoppling sker.

En skriftlig återkoppling kan också underlätta för den myndighet som får återkopplingen genom att den mottagna handlingen kan diarieföras i ett pågående ärende alternativt tillföras barnets akt. Med en skriftlig återkoppling följer informationen således barnet snarare än anmälaren. Det i sin tur ger större möjligheter för den anmälade verksamheten att följa vad som hänt runt barnet och därmed skapas bättre möjligheter att få en helhetsbild av barnets situation. Barnets rättigheter och behov av skydd och stöd kommer därmed bättre kunna tas till vara.

Sammantaget kan alltså antas att nu föreslagen ordning leder till att återkopplingen lättare kan fullgöras vilket i sin tur ökar förutsättningarna för att återkoppling faktiskt sker. Förslaget innebär också att informationen blir enklare att hantera för den som får återkopplingen och att informationen följer barnet och inte blir personberoende på det sätt som muntlig återkoppling riskerar att bli.

För att återkoppling ska bli en tydlig rutin i samband med en mottagen anmälan föreslår vi att informationen (återkopplingen) som huvudregel ska lämnas inom fjorton dagar från det att anmälan om oro har inkommit till socialnämnden. Tidsfristen tar sin utgångspunkt i att det är inom motsvarande tid som socialnämnderna ska fatta beslut om att inleda eller inte inleda en utredning sedan en anmälan om oro för ett barn inkommit (11 kap. 1 b § andra stycket SoL). Om tiden för återkoppling överensstämmer med denna tid kan åtgärderna samordnas vilket kan underlätta och effektivisera arbetet för den ansvarige handläggaren.

Om det finns synnerliga skäl kan en socialnämnd överskrida tidsfristen för att fatta beslut om att inleda eller inte inleda en utredning. För att uppnå den eftersträlvade möjligheten till samordning bör motsvarande reglering även gälla för återkopplingen. Exempel på när det kan finnas synnerliga skäl för att avvakta med att fatta beslut om en utredning ska inledas eller inte inledas är om utredningsarbetet måste samordnas med polisens förhör med en ung lagöverträdare och där polisförhöret måste hållas innan en utredning inleds eller om det trots ansträngningar inte går att få tag på den berörda familjen. Föreligger det synnerliga skäl för att avvakta med beslut om att inleda eller inte inleda en utredning bör det följaktligen även föreligga synnerliga skäl för att avvakta med återkopplingen. Återkopplingen ska i dessa fall ske så snart beslut har fattats i frågan om en utredning ska inledas eller inte inledas.

Om återkoppling inte begärs i samband med anmälan utan först senare ska återkoppling i stället göras snarast möjligt.

Som framkommit ovan är en förklaring till att återkoppling inte sker att det i vissa fall råder osäkerhet om till vem återkopplingen ska göras. Vår bedömning är att återkopplingen bör ske och adresseras till den fysiska person i den anmälande verksamheten som har gjort anmälan. Har personen i fråga avslutat sin anställning och socialnämnden får kännedom om detta bör handlingen rimligen kunna skickas till annan lämplig person hos myndigheten eller

verksamheten, i första hand ansvarig chef eller rektor för det fall anmälan om oro gjorts av personal vid en förskola eller skola. Någon särskild författningsreglering om detta bedömer vi inte vara nödvändig.

När säker digital informationsdelning (SDK) tillåter det bör återkopplingen som utgångspunkt ske digitalt (angående SDK, se närmare avsnitt 4.7).

Hantering av den skriftliga återkopplingen i socialnämndernas verksamhet

En annan fråga i detta sammanhang är hur en kopia av den skriftliga återkopplingen bör hanteras i socialnämndernas verksamhet. Som vi närmare redogör för i avsnitt 10.8.2 menar vi att en barnakt, om det inte redan finns en, bör skapas så snart en anmälan kommer in till en socialnämnd. Oavsett om en anmälan leder till en utredning eller inte bör enligt vår uppfattning själva anmälan därför bli en del av barnakten (se avsnitt 10.8.2). Av samma skäl bör även den skriftliga återkopplingen bli en del av barnakten. Att handlingen ska hanteras på detta sätt kan regleras genom föreskrifter och allmänna råd som utfärdas av Socialstyrelsen.

Hanteringen av den skriftliga återkopplingen i anmälarens verksamhet

Den skriftliga återkopplingen måste också hanteras på något sätt hos den myndighet eller aktör som får återkopplingen. En lämplig ordning kan vara att den diarieförs eller hanteras på motsvarande sätt som själva anmälan då dessa handlingar har ett naturligt samband med varandra. Enligt vår bedömning behöver det inte i lag eller förordning närmare regleras hur den skriftliga återkopplingen ska hanteras. De myndigheter och aktörer som har rätt till återkoppling bör i stället ta fram interna riktlinjer för hur den skriftliga återkopplingen från en socialnämnd ska diarieföras eller på annat sätt hanteras.

8.4.2 Behov av en ny sekretessbestämmelse

Förslag: I verksamheter som omfattas av anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen ska sekretess gälla för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i skriftlig information till anmälaren, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess för uppgifter i den skriftliga informationen ska gälla i högst sjuttio år.

Meddelarfriheten avseende uppgifter i den skriftliga informationen ska inskränkas innebärande att den tystnadsplikt som följer av den nu föreslagna sekretessbestämmelsen har företräde framför den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Skälen för utredningens förslag

Sekretesskydd för uppgifterna i den skriftliga återkopplingen i mottagarens verksamhet

Den skriftliga återkopplingen kommer förvisso innehålla begränsad information men de uppgifter som ska framgå är likväl skyddsvärda ur integritetssynpunkt. Detta eftersom själva uppgiften om att en anmälan gjorts till en socialnämnd kan vara integritetskänslig. Det finns därför ett behov av att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i den skriftliga information som en socialnämnd lämnar ska omfattas av sekretess.

I samband med införandet av 14 kap. 1 b § SoL menade regeringen att en väsentlig fråga är i vilken mån tystnadsplikt gäller för uppgift om att en utredning har inletts eller inte har inletts i anmälares verksamhet. Regeringen hänvisade, beträffande myndigheters verksamhet, till de bestämmelser som finns i t.ex. 23, 25 och 26 kap. OSL. För enskilda verksamheter bedömde regeringen att en uppgift om att socialnämnden inlett eller inte inlett utredning respektive att en utredning pågår omfattas av de bestämmelserna om tystnadsplikt som förutom inom socialtjänstområdet finns inom bl.a. skolområdet och hälso- och sjukvårdsområdet (prop. 2012/13:10 s. 54).

Enligt vår bedömning är detta fortfarande relevant avseende de verksamheter som i dagsläget omfattas av anmälningsskyldigheten. Att informationen enligt vårt förslag kommer att lämnas skriftligen, företrädesvis digitalt, förändrar inte den bedömningen.

Offentlighets- och sekretesslagen reglerar i vilka typer av mål och ärenden alternativt i vilken typ av verksamhet sekretess gäller hos de myndigheter vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Återkopplingen är emellertid en följd av att en anmälan har gjorts. Det är därför tveksamt om återkopplingen sker inom ramen för ett mål eller ärende alternativt i viss typ av verksamhet även om de uppgifter som föranlett anmälan erhållits i verksamheten. Det kan inte heller uteslutas att återkopplingen, även om den anses ske inom ramen för ett mål eller ärende eller viss typ av verksamhet, inte omfattas av sekretess på grund av att det saknas regler om sekretess för den specifika mål- eller ärendetypen.

Av nu angivna skäl och till undvikande av att det uppstår en lucka i lagstiftningen föreslår vi att det införs en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att i verksamheter som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL gäller sekretess för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i den skriftliga information som lämnats enligt 14 kap. 1 b § SoL.

Sekretessen bör dock inte vara absolut. I stället ska anges att sekretess inte gäller om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det föreslagna skaderekvisitet innebär att det ska råda en presumtion för sekretess. Motsvarande skaderekvisit finns inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL. Eftersom det kommer råda en presumtion för sekretess avseende uppgifter i den skriftliga informationen hos socialnämnderna menar vi att det är rimligt att samma styrka på sekretessen gäller hos den myndighet eller aktör som får återkoppling.

Den föreslagna regleringen kommer att omfatta samtliga anmälningsskyldiga som får återkoppling och som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Uppgifterna i återkopplingen kan följaktligen komma att omfattas av sekretess även enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Är så fallet får den grundläggande regleringen i 7 kap. 3 § OSL avseende konkurrens mellan sekretessbestämmelser tillämpas.

Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar bör i enlighet med vad som gäller hos socialtjänsten gälla i högst sjuttio år.

Inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

I avsnitt 7.5.5 har vi fört ett resonemang om möjligheten att inskränka rätten för en anmälare att meddela och offentliggöra uppgifter som ingår i en anmälan som gjorts med stöd av 14 kap. 1 § SoL. Här behandlas frågan om en sådan inskränkning även ska göras avseende uppgifter som ingår i en återkoppling som en socialnämnd gjort med stöd av 14 kap. 1 b § SoL.

Mot bakgrund av att redan den uppgiften att någon förekommer i en anmälan som gjorts till socialnämnden kan antas utgöra känsliga uppgifter gör sig integritetsaspekterna särskilt starkt gällande även vad avser uppgifterna i den skriftliga återkopplingen. Med beaktande härav och i förening med vad vi anförde i avsnitt 7.5.5 bör den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Det krävs i övrigt inte införande av några nya sekretessbestämmelser

Uppgifter att en anmälan mottagits samt huruvida en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår omfattas av sekretess hos socialnämnderna enligt 26 kap. 1 § OSL. Av 26 kap. 9 a § OSL följer att sekretess inte utgör hinder för socialnämnderna att återkoppla med information till den som enligt 14 kap. 1 § SoL har gjort en anmälan. Nu nämnda bestämmelse kommer fortsatt gälla. Vår bedömning är att det, i övrigt, inte behöver införas några nya sekretessbestämmelser med anledning av förslaget.

8.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Bedömning: Förslaget att en socialnämnd skriftligen ska informera anmälaren om att en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår är förenligt med skyddet mot intrång i den enskildes personliga integritet. Allmänhetens respektive

enskildas förtroende för socialtjänsten antas inte påverkas av förslaget. Förslaget kan bidra till att anmälningsskyldiga som fullgör sin anmälningsskyldighet får stärkt förtroende för socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

Vårt förslag innebär att den information som kan lämnas vid återkoppling ska lämnas skriftligen och inom viss tid. Förslaget innebär inget annat eller något större integritetsintrång än vad som gäller vid återkoppling enligt dagens regler. Vi menar att det integritetsintrång nu gällande ordning och vårt förslag innebär är proportionerligt och att det vid en intresseavvägning kan accepteras. I kapitel 13 för vi ett utförligt resonemang om dessa frågor samt frågan om den personuppgiftsbehandling som förslaget medför och den rättsliga regleringen som gäller för detta.

Vad gäller hur och om förtroendet för socialtjänsten påverkas av detta förslag får återigen framhållas att förslaget endast innebär att sättet för återkopplingen förändras. Vi bedömer varken att allmänhetens eller enskildas förtroende för socialtjänsten kommer att påverkas av förslaget. Då syftet är att se till att återkoppling faktiskt sker kan det antas att anmälningsskyldiga som har fullgjort sin anmälningsskyldighet, när de får återkoppling, kommer att få stärkt förtroende för socialtjänsten.

9 Utökade möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

9.1 Inledning och bakgrund

Inom ramen för en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd behöver socialnämnderna inhämta nödvändig information för att kunna bedöma sakförhållandena. Socialnämndernas utredningar ska begränsas till de omständigheter som har betydelse för den bedömning som ska göras och med utredningen som underlag ska socialnämnderna fatta ett sakligt och korrekt beslut.

Som vi har redovisat i avsnitt 3.3.1 bedöms ett barns skyddsbehov och vilka eventuella insatser som kan behövas inom ramen för en och samma utredning, oavsett om en utredning resulterar i frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, eller insatser som används med tvång med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Någon reglering om när en utredning övergår från att vara en utredning enligt socialtjänstlagen till att vara en utredning enligt LVU finns emellertid inte vilket kan bli problematiskt då socialnämnderna har möjlighet att inhämta fler uppgifter när de överväger tvångsåtgärder enligt LVU än om det är fråga om frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen.

I ett beslut av Justitieombudsmannen (JO) meddelat i februari 2018 riktades kritik mot en socialnämnd som, inom ramen för en utredning av om ett barn behövde skydd eller stöd, inhämtat uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren utan att det fanns författningsreglerat stöd för ett sådant inhämtande (JO 2018/19 s. 464). Beslutet har sammanfattats av JO enligt följande.

Socialnämnden inledde en s.k. barnutredning efter att det hade kommit fram uppgifter om att ett barn och några skolkamrater i lek hade haft ett avvikande beteende. Under utredningen hämtade socialnämnden in uppgifter ur polisens belastnings- och misstankeregister om barnets föräldrar. [...].

En socialnämnd får hämta in uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren om ett ärende avser åtgärder enligt LVU och nämnden efter en behovs- och proportionalitetsbedömning anser att uppgifterna är nödvändiga för att nämnden ska kunna ta ställning till vilket behov barnet har av skydd eller stöd.

Det finns inte några bestämmelser som tydliggör när en barnutredning enligt socialtjänstlagen övergår till att bli ett ärende om åtgärder enligt LVU. Enligt JO avser ett ärende åtgärder enligt LVU först när en sådan fråga har aktualiserats i en utredning, dvs. när nämnden rent faktiskt överväger ett ingripande enligt LVU.

JO konstaterar att det i detta fall, när utredningen inleddes, knappast fanns någon omständighet som talade för att det kunde bli aktuellt att ge barnet vård med stöd av LVU. Det framgår inte heller av den utredning som nämnden utförde att nämnden vid något tillfälle var ens i närheten av att överväga ett sådant ingripande. Åtgärden att hämta in uppgifter ur registren hade alltså inte stöd i författningarna. [...].

Uppgifter som finns i belastnings- och misstankeregistren är integritetskänsliga för den enskilde. Enligt JO bör det därför inte råda någon tvekan om när förutsättningarna för socialnämnden att ta del av uppgifter ur registren är uppfyllda. Det är därför angeläget att reglerna om en socialnämnds möjlighet att hämta in sådana uppgifter förtydligas. [...].

Socialnämnden fick kritik för sitt agerande och beslutet lämnades över till Regeringskansliet.

I regleringsbrevet för år 2021 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och analysera dels om förutsättningarna för socialnämnderna att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kan förtydligas, dels om det finns behov av att utvidga socialnämndernas möjligheter att ta del av uppgifter i registren, i syfte att förbättra socialnämndernas möjligheter att ge barn och unga det stöd och skydd de behöver.

År 2021 presenterade Socialstyrelsen rapporten *Socialnämndens möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren*. Två frågor behandlades i rapporten. Dels frågan om förhållandet mellan socialtjänstlagen och LVU, inklusive om ett

förtydligande behöver göras om när ett ärende övergår från att vara ett ärende enligt den ena lagen till ett ärende enligt den andra lagen, dels frågan om det ska finnas en möjlighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren vid en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL, dvs. vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Vad avser den andra av dess frågor bedömde Socialstyrelsen att socialnämnderna i utredningar enligt 11 kap. 2 § SoL där det finns en reell och påtaglig oro för ett barn men där socialnämnderna av någon anledning inte kan få information om barnets stöd- eller skyddsbehov genom någon mindre ingripande åtgärd bör få möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren oberoende av om socialnämnderna i den stunden rent faktiskt överväger ett ingripande enligt LVU.⁶⁰

I detta kapitel överväger vi hur socialnämndernas möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kan utvidgas innebärande att socialnämnderna även ska kunna ta del av dessa registerutdrag när de utreder om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, oaktat om det är aktuellt med åtgärder enligt LVU.

9.2 Misstanke- och belastningsregistren

9.2.1 Registrens innehåll och syfte

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i belastningsregistret som Polismyndigheten ansvarar för. Regleringen om detta finns i lagen (1998:620) om belastningsregister och i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Uppgifter om när en person endast är misstänkt för brott finns i misstankeregistret. Även detta register förs av Polismyndigheten och regleringen finns i lagen (1998:621) om misstankeregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Misstankeregistret har flera syften varav vissa uttryckligen avser brottsbekämpning och lagföring av brott (2 § första stycket 1 och 2 lagen om misstankeregister) medan andra avser tillhandahållande av uppgifter för tillstånds- och lämplighetsprövningar m.m. (2 § första

⁶⁰ Socialstyrelsen (2021), *Socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren*, s. 23.

stycket 3). Motsvarande gäller för belastningsregistret (2 § första stycket 1–4 lagen om belastningsregister).

Misstankeregistret ska innehålla uppgifter om den som har fyllt 15 år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkt för brott enligt brottsbalken, annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet eller vissa i utlandet begångna brott (3 § lagen om misstankeregister). Belastningsregistret ska innehålla domar eller beslut som har meddelats i Sverige och vissa domar och beslut som meddelats i utlandet (3–4 a §§ lagen om belastningsregister).

Såväl lagen om misstankeregister som lagen om belastningsregister innehåller bestämmelser om när uppgifter ska gallras ur registren (13 § respektive 16–18 §§). För uppgifter i misstankeregistret anges inte någon särskild gallringstid. I stället anges att en uppgift ska gallras om en förundersökning har avslutats utan att åtal väckts med anledning av misstanken, om åtal som har väckts med anledning av misstanken har lagts ned, om domstol har meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft med anledning av misstanken eller den misstänkte har godkänt strafföreläggande som har utfärdats i anledning av misstanken eller när en begäran om överlämnande eller utlämning har avslagits eller, om den har bifallits, överlämnandet eller utlämningen har verkställts.

Uppgifter i belastningsregistret kan gallras om en överrätt frikänt den åtalade, om undanröjande skett, ett beslut har upphävts eller om den registrerade avlidit. Därutöver är det den påföljd som dömts ut eller vilken typ av beslut det rör sig om som styr när gallring ska ske. Nya anteckningar i registret påverkar också tiden för gallring av tidigare avsnitt.

9.2.2 Bestämmelser om sekretess för uppgifterna i registren

I samband med att polisens registerlagstiftning reformerades i slutet av 1990-talet avskaffades den s.k. absoluta sekretessen för alla polisens register med undantag för belastningsregistret. Till stöd för att behålla den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret anförde regeringen att uppgifterna var extra känsliga, främst ur integritetssynpunkt. Sekretessen hade sedan tidigare i huvudsak motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället

inte skulle försvåras och regeringen menade att det var angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte spreds mer än vad som var absolut nödvändigt. Det ansågs därför ligga i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret (prop. 1997/98:97 s. 63 f.).

För uppgifterna i belastningsregistret råder absolut sekretess vilket framgår av 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Uppgifterna kan därmed bara lämnas ut om det finns en särskild sekretessbrytande bestämmelse. I fråga om utlämnande av uppgifter i belastningsregistret gäller bl.a. vad som är föreskrivet i lagen om belastningsregister samt i förordningen om belastningsregister (35 kap. 3 § OSL).

Den absoluta sekretessen gäller endast verksamheter som avser förande av eller uttag ur registret. Detta innebär att tillämpningsområdet för sekretessregeln begränsas på det sättet att bestämmelsen är primärt tillämplig hos både registerförande myndigheter och hos direktanslutna myndigheter så länge uppgiften finns kvar i registret. Sekretessbestämmelsen är dock inte tillämplig när en myndighet inhämtat en uppgift för att använda den i sin egen verksamhet utan då blir i stället den sekretess som gäller i den verksamheten tillämplig.⁶¹

För uppgifterna i misstankeregistret råder en presumtion för sekretess innebärande att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket 6 OSL). Av 35 kap. 10 § OSL framgår att sekretessen inte hindrar att uppgifterna lämnas ut i enlighet med vad som anges i lagen om misstankeregister.

För uppgifterna i misstankeregistret är även bestämmelserna i 18 kap. OSL, som innehåller regler om sekretess främst till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott, av intresse. Enligt 18 kap. 1 § OSL får uppgifterna inte lämnas ut om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

⁶¹ Se t.ex. Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen* (5 juli 2022, Version 25, JUNO), kommentaren till 35 kap. 3 §.

9.2.3 Utlämnande av uppgifter ur registren

Utlämnande av uppgifter till myndigheter

Vilka svenska myndigheter som har rätt att ta del av uppgifter ur misstankeregistret regleras i 5 § lagen om misstankeregister. I förordningen specificeras sedan vilka uppgifter som ska lämnas ut till de myndigheter som har rätt att få del av uppgifter. På samma sätt anges i 6 § lagen om belastningsregister vilka svenska myndigheter som har rätt att få del av uppgifter ur registret och i förordningen om belastningsregister specificeras vilka uppgifter som ska lämnas ut.

En registerkontroll kan ske genom att den som ansvarar för kontrollen begär ut uppgifter ur registren från Polismyndigheten eller genom att den ansvarige begär av den enskilde det berör att få se ett utdrag ur registren. I de senare av dessa situationer är det den enskilde själv som får begära ut registerutdragen och sedan visa upp dem för den som vill kontrollera utdragen.

Vissa i förordning särskilt angivna myndigheter har s.k. *direktåtkomst* till uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren. Direktåtkomsten begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut med stöd av lag eller förordning (6 och 7 §§ förordningen om misstankeregister samt 19 och 20 §§ förordningen om belastningsregister). Till misstanke- och belastningsregistren får Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården och Migrationsverket ha direktåtkomst liksom, i vissa specifikt angivna ärenden, även Transportstyrelsen och länsstyrelser. Därutöver får Domstolsverket och allmänna domstolar ha direktåtkomst till belastningsregistret och, i vissa ärenden, även Socialstyrelsen och allmänna förvaltningsdomstolar.

Direktåtkomst innebär ett utlämnande av uppgifter i elektronisk form. Begreppet är inte definierat i lag. Med direktåtkomst menas vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans databas eller register och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i databasen eller registret. Begreppet brukar också anses innefatta att den som är ansvarig för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Vid direktåtkomst anses de uppgifter som omfattas av åtkomsten utlämnade i och med att

åtkomsten medges (se t.ex. prop. 2007/08:126 s. 73 f. och SOU 2021:39 s. 38 f. samt där gjorda hänvisningar). Begreppet direktåtkomst har även diskuterats i praxis (se t.ex. HFD 2017 ref 67 och HFD 2015 ref 61). De myndigheter som har direktåtkomst har ansvar för att systemet för detta möjliggör ett säkert mottagande, vem eller vilka personer hos myndigheten som ska ha möjlighet att begära ut uppgifter samt att inhämtande loggas och att eventuella incidenter kommuniceras med myndighetens IT-avdelning.

Uppgifterna från registren kan även erhållas genom "annat elektroniskt utlämnande" i stället för direktåtkomst. Ibland används även uttrycket "utlämnande på medium för automatiserad behandling". Dessa uttryck har samma innebörd. Det förra uttrycket förekommer i nyare registerförfattningar. Vad som avses med uttrycken har förändrats i takt med teknikutvecklingen, men de förhåller sig alltid på något sätt till utlämnande genom direktåtkomst. Med dagens teknik kan utlämnande av information ske genom annat elektroniskt utlämnande, exempelvis genom e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden som används (prop. 2022/23:34 s. 140).

Det är inte särskilt reglerat vilka myndigheter som ska få tillgång till uppgifter ur misstanke- respektive belastningsregistren genom annat elektroniskt utlämnande. I de fall det sker skickar myndigheten en digital fil innehållande identitetsuppgifter på den eller de personer som ska kontrolleras till Polismyndigheten. Polismyndigheten återkommer sedan i elektronisk form efter att ha gjort kontrollen mot det register ur vilket uppgifter begärts. Detta är en lösning som lämpar sig särskilt väl när det som begärs endast är uppgift om en viss person förekommer eller inte förkommer i registren (jfr SOU 2021:83 s. 145).

Uppgifter kan också erhållas efter att begäran gjorts på en av Polismyndigheten för ändamålet särskilt framtagen pappersblankett. Inte heller detta sätt för utfäende av uppgifter ur de aktuella registren är särskilt reglerat. Detta är det tillvägagångssätt som socialnämnderna använder sig av i dag. Polismyndigheten har i samråd vi haft med myndigheten förklarat att de kontroller som görs vid en begäran från en socialnämnd är dels om begäran kommer från en myndighetsbrevlåda, dels att vid behov kontakta den kommun

från vilken begäran gjorts för att säkerställa att personen som gjort begäran är anställd där.

Överväganden som ska göras inför registerkontroll

Myndigheter som har rätt att få del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren ska i varje särskilt fall noga pröva behovet av informationen. En begäran om att få ta del av uppgifterna får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (6 § lagen om misstankeregister respektive 7 § lagen om belastningsregister). Detta innebär att en behovs- och proportionalitetsprövning ska göras och att myndigheten inte får begära registerutdrag om ärendet kan avgöras utan kännedom om vad som är antecknat i registren. En myndighet som har rätt till uppgifter ur registren ska således alltid pröva om behovet av information kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt. Först om myndigheten bedömer att det inte finns ett tillräckligt bra alternativ får uppgifter ur registret eller registren begäras ut (prop. 1997/98:97 s. 82 och 94 samt 156 och 162).

Som vi återkommer till i avsnitt 9.4, där vi redovisar våra överväganden och förslag, måste det i många fall anses vara i princip omöjligt för en socialnämnd att på förhand, innan vetskap om vad som faktiskt framgår av nu aktuella register, veta om inhämtandet är relevant för att kunna avgöra ett barns eventuella stöd- och skyddsbehov, vilket givetvis innebär att en sådan här behovs- och proportionalitetsprövning i många av de situationer socialnämnderna ställs inför svårligen låter sig göras.

Omfattningen av kontrollen

Som vi har angett i avsnitt 9.2.1 innehåller misstankeregistret uppgifter om personer som är över 15 år som är skäligen misstänkta för brott. Graden av misstanke kan ändras under en förundersöknings bedrivande och uppgifterna i registret kan uppdateras med information om t.ex. strafföreläggande är utfärdat, om åklagarinträde skett eller om åtal har väckts.

Vad gäller omfattningen av kontrollen av uppgifter ur misstankeregistret ska påtalas att frågor om förundersökningssekretess

och polisens möjlighet att bedriva en effektiv förundersökning också är av betydelse vid bedömningen av vilka uppgifter som kan lämnas ut.

Belastningsregistret kan innehålla anteckningar om brott som i vissa sammanhang, även om det föreligger skäl att inhämta ett utdrag, saknar betydelse i det aktuella fallet. Detta innebär att överväganden om omfattningen av kontrollen alltid måste göras och för att minimera integritetsintrånget för den enskilde är det i vissa fall nödvändigt att begränsa vilka uppgifter ur registret som ska få lämnas ut (jfr SOU 2019:19 s. 130 samt SOU 2021:83 s. 108 och där gjorda hänvisningar).

9.3 Socialnämnders möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

9.3.1 Rättslig reglering

Av 4 § förordningen om misstankeregister respektive 11 § förordningen om belastningsregister ska uppgifter lämnas ut till socialnämnder i ärenden om

- utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § SoL för en person som inte har fyllt 21 år,
- vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ SoL,
- adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ SoL,
- åtgärder enligt LVU eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM, eller
- utseende av särskild handläggare enligt 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

Socialnämnderna har inte i några andra situationer eller ärenden rätt att ta del av uppgifter ur dessa register (jfr JO 2018/19 s. 464).

Att uppgifterna ska lämnas ut i vissa angivna situationer innebär att Polismyndigheten inte gör någon skadebedömning innan upp-

gifterna lämnas ut efter begäran från en socialnämnd.⁶² När en begäran har gjorts lämnas alltså uppgifter ut från Polismyndigheten till socialnämnderna utan någon närmare prövning.

Det finns inte någon reglering som anger vems registerutdrag som får begäras ut. Uppgifter från registren kan därför inhämtas för såväl barn som vuxna och det saknas krav på att den det berör ska ha viss relation till det barn som utreds. I stället är det behovs- och proportionalitetsprövningen som får avgöra om registeruppgifterna kan begäras ut. Dessa bedömningar har lagstiftaren följaktligen överlämnat till ansvarig handläggare vid socialnämnden.

Socialnämnderna har i dag inte rätt att ta del av samtliga uppgifter som finns i registren. Vad gäller misstankeregistret har socialnämnderna i ovanstående ärenden endast rätt att ta del av uppgifter där åtal har väckts och vad gäller belastningsregistret har socialnämnderna rätt att ta del av samtliga uppgifter om brott som har lett till någon annan påföljd än penningböter.

9.3.2 Allmänna råd och annan vägledning

Socialnämnder har en möjlighet, men ingen skyldighet att inhämta registerutdragen

Det som anges i förordningen om misstankeregister respektive förordningen om belastningsregister innebär en *möjlighet* men ingen *skyldighet* för en socialnämnd att hämta in uppgifter ur registren. Det finns inte heller i övrigt någon rättslig reglering som innebär en skyldighet för socialnämnder att hämta in uppgifter från registren liksom inte heller någon lag eller förordning som klargör när uppgifter ur dessa register ska eller bör inhämtas. Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har emellertid utfärdat allmänna råd och handböcker som utgör vägledning för socialnämndernas arbete. Nedan redogör vi för vad som anges i några av dessa när det gäller socialnämnders inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren.

⁶² JO 2018/19 s. 464 samt *Socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren*, s. 14.

Vårdnad, boende eller umgänge

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge kan bli föremål för en socialnämnds handläggning antingen genom att kontakt tas direkt med en socialnämnd eller inom ramen för en domstolsprövning där domstolen vänder sig till socialnämnden för upplysningar, yttrande eller begäran om en utredning (se mer om detta i avsnitt 12.3). Vid socialnämndernas handläggning av dessa frågor ska MFoF:s allmänna råd (HSLF-FS 2017:51) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge beaktas.

Enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken kan domstolen hämta in upplysningar från en socialnämnd inför ett interimistiskt beslut om vårdnad, boende eller umgänge. Av de allmänna råden framgår att handläggaren i dessa fall *bör överväga* om det finns skäl att hämta in uppgifter från polisens misstanke- och belastningsregister (HSLF-FS 2017:51 s. 6).

När domstolen gett en socialnämnd i uppdrag att utse någon att genomföra en utredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken anges att utredaren *i regel bör* hämta in uppgifter om föräldrarna och en ny partner från polisens misstanke- och belastningsregister (HSLF-FS 2017:51 s. 10). Det anges vidare att den slutliga utredningen endast bör redovisa sådana uppgifter från registren som bedöms som relevanta (HSLF-FS 2017:51 s. 12).

Ny vårdnadshavare

MFoF:s allmänna råd (HSLF-FS 2017:47) om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare innehåller råd och rekommendationer till stöd för tillämpning av 6 kap. 7–9 §§ föräldrabalken vid socialnämndens utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL om ett barns behov av ny vårdnadshavare. Enligt råden *bör* uppgifter ur polisens misstanke- och belastningsregister hämtas in vid en sådan utredning (HSLF-FS 2017:47 s. 2).

Internationell adoption

MFoF har även utfärdat allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämnders handläggning av ärenden om internationell adoption.

Enligt dessa råd *bör* uppgifter ur polisens misstanke- och belastningsregister inhämtas tidigt i utredningen (HSLF-FS 2022:25 s. 5).

Placering i familjehem

Innan barn och unga placeras i familjehem ska en s.k. familjehemsutredning göras (6 kap. 6 § tredje stycket SoL). I Socialstyrelsens handbok *Placerade barn och unga* anges att uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren *ska* hämtas in (s. 156). Det anges särskilt i handboken att det för det placerade barnets vårdnadshavare sannolikt är viktigt att även få del av uppgifter som talar emot familjehemmet, t.ex. anmärkningar i nämnda register eftersom vårdnadshavarens förtroende för familjehemsföräldrarna och socialtjänsten annars kan gå förlorad om sådana uppgifter kommer fram långt senare (s. 163).

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall

Socialstyrelsen har utfärdat handböcker avseende LVU och LVM, vilka syftar till att ge stöd vid rättstillämpningen inom dessa områden.

I handboken *LVU Handbok för socialtjänsten* anges att socialnämnderna *får* begära in uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, vilket kan gälla både den unge själv eller en vårdnadshavare. Genom hänvisning till beslut från JO anges att det inte får ske rutinmässigt och att socialnämnderna behöver göra en behovs- och proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall (s. 92).

I handboken *LVM Handbok för socialtjänsten* anges att det i vissa fall *finns möjlighet* för socialnämnderna att begära in uppgifter ur registren samt att det inte finns något krav på att sådana uppgifter ska hämtas in utan att socialnämnderna i varje enskilt fall noga behöver pröva behovet av informationen och att en proportionalitetsbedömning ska göras (s. 39).

9.3.3 Förfarandet vid utlämnande av uppgifter ur registren till en socialnämnd

Som framkommit ovan får socialnämnderna i dag uppgifter från misstanke- och belastningsregistren genom att fylla i en blankett som skickas till Polismyndigheten. Av blanketten framgår när en socialnämnd får begära ut uppgifter från registren men det behöver inte anges vilken typ av ärende som begäran avser. Enligt uppgift från ansvariga vid Polismyndigheten görs efter mottagande av begäran inte några kontroller om begäran sker inom ramen för ett ärende för vilket det finns författningsreglerat stöd för att hämta in uppgifterna utan Polismyndigheten utgår från att den som gör begäran för en socialnämnds räkning har gjort den egenkontrollen.

På blanketten ska anges från vilket register uppgifter begärs samt information om beställande myndighet och den person som beställningen avser. Begäran skickas sedan per post, e-post eller fax till Polismyndigheten. Begärda utdrag skickas sedan från Polismyndigheten brevledes per post men kan även, i händelse av mycket brådskande fall, skickas via fax.

Inom ramen för våra samråd med Polismyndigheten har ansvariga för rättsavdelningen, informationsförvaltningen, vilka arbetar med misstanke- och belastningsregistren, påtalat problem med att det i dagsläget inom många kommuner inte finns en för ändamålet tillfredsställande digital infrastruktur eller ett strukturerat digitalt informationsutbyte som möjliggör att utdrag kan skickas digitalt på ett säkert sätt till socialnämnder.

Enligt uppgift från Polismyndigheten begärde socialnämnder under såväl år 2020 som år 2021 registerutdrag i omkring 50 000 ärenden. Det har endast varit en mycket marginell skillnad avseende antalet utdrag som begärts från belastningsregistret respektive misstankeregistret. Kostnaden för manuellt utlämnande av utdrag, inklusive portokostnad, uppgick enligt Polismyndighetens uppskattning under våren 2022 till ca 28 kr per registerutdrag.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Socialnämnder ska få en skyldighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i vissa ärenden

Förslag: En socialnämnd ska vid en utredning av om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende barnet samt närstående till barnet som är över 15 år och som barnet bor tillsammans med. Registerutdragen för dessa personer behöver inte inhämtas om det bedöms obehövt.

Om det behövs ska socialnämnderna vid en sådan utredning även få inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende andra personer.

Bedömning: I förordningen om misstankeregister respektive förordningen om belastningsregister bör det framgå att utdrag till socialnämnderna ska lämnas ut om det begärs vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Av förordningen om belastningsregister bör det framgå att en socialnämnd ska få del av samtliga uppgifter ur belastningsregistret och av förordningen om misstankeregister bör det framgå att en socialnämnd ska få del av uppgifter ur misstankeregistret avseende misstankar där åtal har väckts.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kommer stärka skyddet för barn

Socialnämnderna har ett långtgående ansvar och flertalet skyldigheter när det gäller barn, inte minst att skydda och ge stöd till de barn som far illa, misstänks fara illa eller riskerar att fara illa. När socialnämnder genomför en utredning av om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd är det därför av betydelse att socialnämnderna kan samla in ett fullgott underlag för det beslut som sedan ska fattas. Detta för att barnet i fråga ska kunna erbjudas rätt stöd och skydd. Även om en utredning bör anpassas till varje

situation och även om mer information än nödvändigt inte bör inhämtas under en utredning bedömer vi att det finns behov av att viss grundläggande information inhämtas i samtliga utredningar varom nu är fråga. Uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren är exempel på sådan information. Detta då de uppgifter som finns i dessa register är sådana att de kan bidra till att bekräfta, stärka alternativt dämpa en reell eller påtaglig oro för ett barn.⁶³ Information som finns i misstanke- och belastningsregistren kan därmed, oavsett dess innehåll, få betydelse i samtliga ärenden.

Genom förordningen om misstankeregister respektive förordningen om belastningsregister har regeringen bedömt att socialnämnder vid handläggning av vissa ärenden som rör barn och unga ska ha möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren. Som vi har redovisat i avsnitt 9.3.2 har socialnämnderna bl.a. denna möjlighet när åtgärder enligt LVU övervägs. Som också framkommit ovan är det inledningsvis en och samma utredning som genomförs av socialnämnden oavsett om eventuella åtgärder till slut kommer att vidtas med stöd av socialtjänstlagen eller enligt LVU. Följden av detta blir att en förutsättning för möjlighet till inhämtande av uppgifter ur de nu aktuella registren, utöver vårdbehovets allvarlighetsgrad, blir beroende av om vårdnadshavarna samtycker till vården eller om de inte samtycker till den snarare än socialnämndernas behov av att ta del av informationen. Till detta kommer att samtycke såväl kan lämnas som återtas under utredningens gång vilket innebär att det blir svårt att vi varje given tidpunkt bedöma om det finns lagliga förutsättningar för att inhämta information ur de nu nämnda registren.

Enligt vår bedömning riskerar nuvarande ordning att leda till att socialnämnder inte får tillräcklig information eller underlag inför en bedömning av vilka insatser ett barn kan vara i behov av i varje enskilt fall. Att barns behov utreds på olika sätt beroende på vilken lagstiftning som en socialnämnd kan komma att tillämpa vid ett visst tillfälle resulterar också i att nuvarande regelverk inte beaktar principen om rätten till likabehandling.⁶⁴ Det finns varken ur ett

⁶³ Socialnämndens möjlighet att ta del av misstanke- och belastningsregistren, s. 26.

⁶⁴ Se vad Socialstyrelsens etiska råd framfört till Socialstyrelsen i samband med arbetet med rapporten *Socialnämndens möjlighet att ta del av misstanke- och belastningsregistren*, s. 25 f.

barnrätts- eller barnperspektiv några tillräckligt bärande argument för en sådan ordning.

Den information som kan erhållas genom utdrag ur misstanke- och belastningsregistren bidrar till att socialnämnderna kan skapa sig en helhetsbild av barnets situation och uppväxtförhållanden. Omständigheter som att barnet befunnit sig i en kriminell miljö eller att barnet haft en förälder som varit frihetsberövad är sådant som kan antas påverka barnet på olika sätt. Även mindre allvarlig brottslighet, såsom att barnet själv eller en person barnet bor tillsammans med har dömts för ringa narkotikabrott torde vara av relevans och en del av den information som behövs för att socialnämnderna ska kunna bilda sig en fullgod uppfattning om barnets situation och levnadsförhållanden. Den omständigheten att det inte finns några noteringar i de nu aktuella registren är också av betydelse eftersom även det bidrar till att ge en bild av barnets situation.

Misstanke- och belastningsregistren innehåller integritets-känsliga uppgifter. Det kan därför på goda grunder antas att den som förekommer i dessa register inte alltid vill berätta om detta. Således går det inte att utgå från att uppgifter som finns i registren alltid kommer fram vid de samtal som socialnämnderna ska hålla med berörda personer. Uppgifterna i registren kan vidare vara av varierande slag och omfattning. Vad avser belastningsregistret anger det t.ex. inte bara vilka brott en person dömts för utan även när brottet begicks, vilken påföljd som dömts ut samt, om påföljden bestämts till fängelse, datum för påbörjad verkställighet och för eventuell villkorlig frigivning. Samtliga nu nämnda uppgifter kan vara av betydelse för socialnämnderna vid de bedömningar som ska göras avseende eventuella insatser för barnet. Det kan dock vara svårt för den enskilde att redogöra för alla dessa detaljer varför utdragen fyller en funktion även i de fall den enskilde berättar om förekomst i dessa register.

En utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska bedrivas skyndsamt och som utgångspunkt vara slutförd senast inom fyra månader (11 kap. 2 § andra stycket SoL). De utredningsåtgärder som ska vidtas görs således med begränsad tid till förfogande då socialnämnderna under relativt kort tid ska skapa sig en uppfattning om barnets situation. Den information som erhålls inledningsvis, inte minst i anmälan och vid samtal med barnet och föräldrarna, kan påverka vilka fortsatta utredningsåtgärder som

görs. Vid de samråd vi haft med socialtjänster har det uttryckts att det många gånger hade varit bra om det redan tidigt i en utredning framkom uppgifter som kan fås genom utdrag ur misstanke- och belastningsregistren just eftersom dessa uppgifter i vissa fall kan komma att påverka utredningens fortsatta genomförande. Tidigt inhämtande av registerutdragen skulle kunna göra att socialnämnderna i större utsträckning än i dag kan anta ett barnperspektiv redan i början av utredningen och sedan även vid övervägande av vilka eventuella insatser som ska erbjudas i ett enskilt ärende.

Sammantaget menar vi att om socialnämnderna skulle kunna ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i utredningar av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd skulle detta komma att leda till att socialnämnderna får ett mer fullständigt underlag i de utredningar som görs samt att principen om likabehandling tillämpas. Detta skulle stärka skyddet för barn i samtliga utredningar som gäller frågan om en socialnämnd behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Inhämtande av registeruppgifterna ska ske vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd

I de ärenden där socialnämnderna i dag har rätt att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren finns ingen författningsreglering som anger att eller när socialnämnderna *ska* inhämta uppgifter ur registren. Inhämtande av registerutdrag är enligt gällande rättsliga reglering bara en *möjlighet*.

Socialstyrelsen har emellertid i sin handbok *Placerade barn och unga* angett att uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren *ska* inhämtas under en s.k. familjehemsutredning (se avsnitt 9.3.2). Vid en utredning avseende vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken samt vid utredning om adoption och utredning om ny vårdnadshavare har MFoF angett att socialnämnderna *bör* inhämta uppgifter ur registren (se avsnitt 9.3.2). För nu nämnda ärendetyper har alltså Socialstyrelsen och MFoF gjort bedömningen att uppgifter i misstanke- och belastningsregistren är av sådan betydelse att socialnämnderna *ska* eller *bör* ta del av dem.

Vi har övervägt om socialnämnden i ärenden som gäller om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd bör ges en möjlighet att inhämta utdrag ur de aktuella registren eller om det bör föreligga

en skyldighet att inhämta sådana utdrag. Vi menar att det mest ändamålsenliga är att socialnämnderna som huvudregel vad gäller vissa personer ska inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren.

En reglering om när registerutdrag ska inhämtas skapar tydlighet vad gäller frågan om utdrag *behöver* eller *får* inhämtas. Socialnämndernas handläggare ska göra många överväganden och fatta många svåra beslut, ofta under tidspress. Till detta kommer att handläggarna står under ett tjänstemannaansvar med risken att dömas för tjänstefel även vid oaktsamhet vid sin myndighetsutövning. En reglering som anger att registerkontroll som huvudregel ska göras avseende vissa personer ger handläggarna en tydlighet vad gäller inhämtandet av registerutdrag. Att det finns en tydlighet innebär även att barn inte blir utlämnade till olika handläggares bedömning av om utredningsläget vid en given tidpunkt är sådant att det finns lagstöd och skäl för att inhämta uppgifter ur nu aktuella register. Att inhämtandet av registeruppgifterna är huvudregeln innebär alltså ett ytterligare stärkt skydd för barn.

Det finns även andra skäl till att ett inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren ska utgöra huvudregeln i samtliga utredningar som avser om en socialnämnd behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Ett ”ska-krav” innebär att den vars uppgifter begärs in inte behöver känna att denne är utpekad eller föremål för en handläggares godtycke. Att en registerkontroll utgör huvudregel innebär därmed en högre grad av enhetlighet och likabehandling av de personer som kontrollen avser. Detta ökar skyddet för den vars uppgifter begärs in och skulle i sin tur kunna öka förtroendet för socialtjänsterna (se avsnitt 4.6 angående förtroendet för socialtjänsten).

I dag förekommer det att socialtjänsternas handläggare utsätts för hot, påtryckningar och repressalier inför eller till följd av ett visst beslut. Detta är ett allvarligt problem. Genom en tydlig reglering om att uppgifter ska inhämtas och att aktuella registerkontroller ska göras i samtliga fall avseende vissa personer ges handläggarna ett stärkt mandat att utföra sitt arbete. Regleringen kan därmed bidra till att enskilda avstår från att utöva påtryckningar i den frågan. Förslaget kan således bidra till att handläggares utsatthet minskar.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att socialnämnderna som huvudregel ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastnings-

registren för vissa personer i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Personkretsen som registerutdragen ska inhämtas för

Vi föreslår att uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren som huvudregel alltid ska inhämtas avseende barnet samt närstående till barnet som är över 15 år och som barnet bor tillsammans med. Skälet till att registerkontroll ska utgöra huvudregeln för denna krets av personer är att det är uppgifter om dessa personer som visar vilken kontext barnet lever i.

För andra personer än det barn som utredningen avser ska alltså tre kriterier vara uppfyllda för att ett inhämtande ska ske, dvs.

- personen är *närstående* till barnet,
- personen är *över 15 år*, och
- personen *bor tillsammans* med barnet.

Att bedöma om någon är över 15 år torde sällan vålla några problem.

Bedömningen av om en person är närstående till barnet bör ta sin utgångspunkt i familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet. Begreppet *närstående* ska ha samma innebörd som på andra ställen i socialtjänstlagen (se t.ex. 5 kap. 11 § SoL). Utgångspunkten för bedömningen är därför om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan barnet och den andre personen. Föräldrar och vårdnadshavare är givetvis närstående till barnet. Exempel på andra personer som kan bedömas som närstående till barnet är en partner till en förälder eller vårdnadshavare, mor- och farföräldrar eller familjehemsföräldrar. Barnets hel-, halv- och styvsyskon är som utgångspunkt också närstående till barnet. Detta gäller även om syskonen är över 18 år. Bedömningen av vem som är närstående i den bemärkelsen att registerutdrag ska inhämtas måste emellertid alltid göras i det enskilda fallet. Det är alltså inte fråga om att socialnämnderna regelmässigt alltid, enligt huvudregeln, ska inhämta registerutdrag för samtliga i ovan nämnda personkrets. Därtill är det inte tillräckligt att en person är närstående till barnet utan det krävs också att de två andra kriterierna är uppfyllda för att huvudregeln ska vara aktuell.

När en socialnämnd ska ta ställning till om en person bor tillsammans med barnet är en utgångspunkt att de personer som är folkbokförda på samma adress som barnet också bor tillsammans med barnet. Samma folkbokföringsadress är dock inte en förutsättning för att barnet ska anses bo tillsammans med en person på sätt som avses i den föreslagna regleringen. Ett barn kan t.ex. bo växelvis hos sina föräldrar innebärande att barnet bor lika mycket tid hos dem. Barnet ska då anses bo tillsammans med båda föräldrarna oavsett var barnet är folkbokfört. Barnet ska också anses bo ihop med syskon som bor hos respektive förälder, även om syskonen i sin tur bor växelvis hos en annan part, vilket t.ex. kan vara fallet med halv- eller styvsyskon.

Undantag från huvudregeln – kontroll av misstanke- och belastningsregistren behöver inte göras om det bedöms obehövt

Som framkommer ovan är vår bedömning att det i samtliga ärenden där socialnämnderna ska utreda ett barns behov av skydd eller stöd som regel finns skäl att inhämta misstanke- och belastningsregisterutdrag avseende vissa personer. Mot bakgrund av att det handlar om ett barns eventuella behov av skydd eller stöd är vår bedömning att det också är proportionerligt i dessa fall (för utförlig intresseavvägning se kapitel 13). Kontroll av misstanke- och belastningsregistren kan i vissa fall bedömas vara *obehövt* och då ska registerutdragen inte behöva inhämtas. Denna bedömning måste göras av den enskilde handläggaren i varje ärende och innebär alltså att det finns möjligheter att frångå huvudregeln.

Ett inhämtande av registerutdrag kan exempelvis bedömas vara obehövt utifrån skälet till att en utredning har inletts. Så kan vara fallet om anmälan om oro görs på grund av att föräldrarna har avlidit eller att barnets familj har blivit av med sin bostad. Så kan också vara fallet om uppgifterna redan finns hos socialnämnden, vilket är tänkbart om socialnämnden nyligen har avslutat en utredning där uppgifterna redan har inhämtats och därför finns i barnets personakt (barnakt). Det kan vidare bedömas obehövt när uppgifterna av andra skäl redan är kända för socialnämnden och uppgifterna utan hinder av sekretess kan tillföras utredningen.

Vad avser inhämtande av registerutdrag för *det barn som utredningen avser* kan det i vissa fall vara obehövt att begära in

registerutdragen. Detta eftersom flera moment i polisens och åklagarens handläggning under förundersökningen eller efter denna, men innan åtal har väckts, innefattar kontakt med socialnämnden (se bl.a. 6 och 11 §§ lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, förkortad LUL). Uppgifter om brottsmisstankar finns således ofta redan hos socialnämnden.

Är barnet över 15 år och har en fällande dom meddelats som innebär att ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård dömts ut ska domstolen, enligt 19–19 b §§ förordning (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m., samma dag som domen meddelas skicka kopia av denna till socialnämnden.

Har barnet flyttat kan utredande socialnämnd vända sig till socialtjänsten i den tidigare bosättningskommunen som då är skyldig att lämna ut uppgifterna och på så sätt får utredande socialnämnd kännedom om brottsmisstankar eller begångna brott (14 kap. 1 § tredje stycket SoL). I vissa fall kan dock ett barn ha flyttat fler än en gång och det kan i dessa fall saknas möjlighet att få en heltäckande bild av var någonstans barnet har bott. Att barnet har flyttat påverkar således den bedömning som ska göras vad gäller behovet av inhämtande av registerutdrag.

För *andra än den utredningen avser* och som är över 15 år bedömer vi utifrån samma förutsättningar som vi har angett ovan att utgångspunkten är att ifrågavarande registerutdrag ska inhämtas om det inte anses obehövt. Frågan om det saknas behov för inhämtande av registerutdrag är en fråga som måste avgöras i det enskilda fallet.

Den reglering vi föreslår innebär ett komplement till den behovs- och proportionalitetsbedömning som ska göras enligt såväl 6 § lagen om misstankeregister som 7 § lagen om belastningsregister.

Beslut att inte inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren på grund av att det bedömts obehövt bör antecknas i barnakten. Detta kan regleras av Socialstyrelsen genom föreskrifter och allmänna råd.

Registerutdragen får inhämtas även avseende andra personer

I de ärenden där en socialnämnd i dag har möjlighet att begära in uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, dvs. vid utseende av kontaktperson, vissa frågor om vårdnad, boende eller umgänge, adoption, åtgärder enligt LVU och LVM samt utseende av särskild handläggare vid ungdomsövervakning, finns inte angivet för *vem* registerutdrag får inhämtas (se avsnitt 9.3.1). Således finns det för dessa ärenden ingen begränsning gällande för vem registerutdragen kan begäras in. Det är i stället upp till handläggaren att bedöma om det finns behov av ett inhämtande och om det är proportionerligt. Den huvudregel vi föreslår ovan innebär alltså att utdrag ur misstanke- och belastningsregistren ska inhämtas för en snävare krets personer än vad som gäller i andra ärenden hos socialnämnden där dessa utdrag redan i dag inhämtas.

Men precis som för andra ärenden där socialnämnderna i dag kan begära in utdrag ur misstanke- och belastningsregistren menar vi att det inte på förhand alltid kommer vara möjligt att avgöra vems registerutdrag som det kan finnas behov av att kontrollera. Således kan det i vissa fall finnas behov av att inhämta registerutdrag även för andra personer än de som omfattas av den föreslagna huvudregeln. Det kan t.ex. handla om en förälder som barnet har umgänge med eller andra släktingar som finns i barnets omedelbara närhet utan att de bor tillsammans med barnet.

Liksom för de övriga ärenden där en socialnämnd i dag kan inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren bör det därför finnas en möjlighet att vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd inhämta utdrag ur registren för andra personer än de som omfattas av huvudregeln. Vi föreslår därför att en socialnämnd, vid en sådan utredning varom nu är fråga, även ska få inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende andra personer, om det behövs. Vid bedömningen av om och för vem registerutdrag ska inhämtas har socialnämnderna då ytterst att förhålla sig till den behovs- och proportionalitetsbedömning som ska göras enligt lagen om misstankeregister respektive lagen om belastningsregister.

Socialnämnder bör få del av samtliga uppgifter ur belastningsregistret och vissa uppgifter ur misstankeregistret

I de ärenden där socialnämnderna i dag har möjlighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren finns viss begränsning avseende vilka uppgifter som kan erhållas. Vad gäller brottsmisstankar är det endast sådana där åtal har väckts och avseende brott eller andra lagföringar är det endast uppgifter om sådana som har lett till annan påföljd än penningböter (se avsnitt 9.3.1).

Vår bedömning är att en socialnämnd vid en utredning av om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, precis som i övriga ärenden, endast bör få del av uppgifter från misstankeregistret avseende misstankar där åtal har väckts. Uppgifter i misstankeregistret är av tillfällig natur och graden av misstanke kan variera under utredningens gång. Det finns även situationer där det uppstått misstankar mot en person som ännu inte själv har fått kännedom om detta. Anledningarna kan vara flera, såsom att hemliga tvångsmedel används eller att personen ännu inte har kunnat delges misstanke. Att socialnämnderna skulle få del av uppgifter som den misstänkte inte ens själv har kännedom om framstår som uppenbart olämpligt. Ytterligare en aspekt är att det kan finnas risk för att polisens förundersökningsarbete äventyras om en person får kännedom om misstankar under tiden som exempelvis spaningsarbete pågår. Att socialnämnderna i vissa fall på annat sätt kan ha kännedom om brottsmisstankar redan på detta stadium förändrar inte ovanstående bedömning.

Att åtal har väckts innebär att en förundersökning har avslutats och att åklagare har bedömt att misstankarna kan leda till en fällande dom. Det finns alltså i detta läge mer substans i uppgifterna. Enligt vår bedömning är det därmed mest ändamålsenligt liksom även minst ingripande för den enskildes personliga integritet att de uppgifter ur misstankeregistret som en socialnämnd ska få del av begränsas till att avse misstankar där åtal har väckts.

Till skillnad från vad som gäller i dag i de ärenden där ifrågavarande registerutdrag får inhämtas bedömer vi, att det finns goda skäl för att samtliga uppgifter som finns antecknade i belastningsregistret ska lämnas ut till en socialnämnd i de ärenden som behandlas här. Socialstyrelsen har i rapporten *Socialnämndens*

möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, med hänvisning till integritetshänsyn samt dataskyddsförordningens⁶⁵ bestämmelser om uppgiftsminimering, framhållit att utdragen endast bör visa relevanta brott och att ett utdrag avseende en vuxen i ett barns närhet kan behöva innehålla uppgifter om vissa typer av brott, medan ett utdrag avseende ett barn kan behöva innehålla uppgifter om andra typer av brott (s. 27 f.). Vi menar emellertid att det inte är möjligt att allmänt säga vilken typ av brott som helt saknar betydelse för den bedömning en socialnämnd ska göra i varje enskilt ärende. Det går enligt vår bedömning inte att generellt säga att brott för vilka påföljden endast bestämts till penningböter alltid saknar relevans vid utredning av barns eventuella behov av skydd eller stöd. Som exempel på sådana brott som endast föranleder penningböter men som ändå, i vart fall vid upprepade fall, skulle kunna vara av betydelse är vissa brott mot trafikförordningen (1998:1276), såsom underlåtenhet att se till att minderårig använder bilbälte. Detta eftersom sådan brottslighet i sig kan vara ett tecken på att något annat inte står rätt till. Vi bedömer inte heller att integritetshänsyn eller dataskyddsförordningens bestämmelser utför något hinder för detta (se närmare kapitel 13 samt nedan). Mot bakgrund härav bedömer vi alltså att socialnämnderna bör få del av samtliga uppgifter ur belastningsregistret.

Följändringar i förordningen om misstankeregister respektive förordningen om belastningsregister

Vilka uppgifter socialnämnderna har möjlighet att ta del av i misstanke- respektive belastningsregistret regleras i förordning. Därför bedömer vi att det bör framgå av förordningen om misstankeregister och förordningen om belastningsregister att socialnämnden får ta del av uppgifter ur registren i ärenden om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Det bör också framgå vilka uppgifter som socialnämnden i dessa ärenden har rätt att ta del av.

Som vi beskrivit inledningsvis är det, oavsett om en utredning resulterar i frivilliga insatser eller insatser med tvång, inledningsvis

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

en och samma utredning. Det finns inte heller någon reglering om när en utredning övergår från att vara en utredning enligt socialtjänstlagen till att vara en utredning enligt LVU och en utredning kan även skifta från det ena till det andra under utredningens gång. I förordningen om misstankeregister respektive förordningen om belastningsregister finns en särskild reglering om socialtjänstens rätt att ta del av uppgifter ur registren i samband med åtgärder enligt LVU. De ändringar i förordningen om belastningsregister som vi bedömer bör göras innebär att socialnämnden får möjlighet att ta del av ett fullständigt belastningsregister vilket i sin tur innebär att om åtgärder enligt LVU aktualiseras under en utredning kan registerutdrag som även utvisar uppgifter om brott som föranlett penningböter redan ha inhämtats.

9.4.2 Socialnämnder bör erhålla registerutdragen genom annat elektroniskt utlämnande

Bedömning: En socialnämnd bör få del av uppgifterna i misstanke- och belastningsregistren från Polismyndigheten genom annat elektroniskt utlämnande.

Skälen för utredningens bedömning

Som vi har beskrivit i avsnitt 9.2.3 finns det olika sätt att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren. Att den enskilde själv skulle förpliktas att inhämta utdrag som lämnas över till eller visas upp för en socialnämnd i samband med en utredning är enligt vår bedömning inte en ändamålsenlig eller tidseffektiv ordning. Socialnämnderna bör i stället, precis som för övriga ärenden där ifrågasvarande utdrag i dag kan begäras in, få registerutdragen direkt från Polismyndigheten.

Enligt vår bedömning finns det flera problem med *hur* inhämtande av uppgifterna i registerutdragen sker i dag. Dagens rutiner innebär i praktiken att en socialnämnd har möjlighet att begära in uppgifter i vilken ärendetyp som helst och det finns inga kontrollmekanismer för att säkerställa att de verkligen begärs i ett

ärende där det finns författningsstöd för det. Detta kan inte anses rättssäkert.

Registerutdragen skickas ofta med vanlig post. En sådan ordning är problematisk dels då det tar tid trots att det handlar om utredningar som ska bedrivas skyndsamt, dels innebär en risk för att handlingarna kommer bort i posthanteringen alternativt mottas och läses av fel person. I vissa fall skickas registerutdragen via fax vilket i och för sig innebär en snabbare hantering, men användandet av fax kan varken anses tidsenligt eller hållbart i ett längre perspektiv där utvecklingen i samhället går mot att faxen avskaffas. Att skicka så pass känsliga uppgifter med post eller fax kan inte heller ur ett säkerhetsperspektiv vara att förorda då risken att handlingarna hamnar i orätta händer är avsevärt mycket större än genom ett säkert digitalt förfarande.

Sammantaget finns det alltså flera skäl till att ett annat tillvägagångssätt för utfående av nu aktuella registerutdrag bör tillämpas.

Som vi har redovisat i avsnitt 9.2.3 skiljer lagstiftningen ofta mellan två former av elektroniskt utlämnande, *direktåtkomst* och *annat elektroniskt utlämnande* (även kallat utlämnande på medium för automatiserad behandling). Dessa två former av elektroniskt utlämnande har ur integritetssynpunkt ansetts få olika effekter.

Den grundläggande innebörden av direktåtkomst anses vara att någon har tillgång till information hos någon annan och på egen hand kan söka i den dock utan att själv kunna påverka innehållet. Direktåtkomst kan ge användaren möjlighet att även inhämta information till sitt eget system och bearbeta den där (se t.ex. prop. 2016/17:58 s. 112).

Vid direktåtkomst har den uppgiftslämnande myndigheten i det enskilda fallet inte någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren tar del av vid ett visst söktillfälle. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med offentlighets- och sekretesslagen måste därför ske redan när uppgifterna görs tillgängliga genom direktåtkomst. En sådan prövning innefattar alla de uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av genom sin direktåtkomst (se prop. 2011/12:45 s. 133). Vid direktåtkomst uppkommer i regel s.k. överskottsinformation eftersom den mottagande myndigheten ofta rent tekniskt måste ha tillgång till fler uppgifter än de som faktiskt kommer att utnyttjas. Sammanställningar av uppgifter hos en myndighet, som i samband med direktåtkomst görs tekniskt till-

gängliga för en annan myndighet, anses vara förvarade även hos den andra myndigheten, och därmed också utgöra allmänna handlingar hos den myndigheten om sammanställningarna kan göras tillgängliga via rutinbetonade åtgärder (jfr 2 kap. 3, 4 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen och prop. 2007/08:160 s. 69 f.).

Direktåtkomst kan generellt anses öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom det typiskt sett innebär att uppgifterna blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjlighet att kontrollera utlämnandet minskar.

Vad som avses med annat elektroniskt utlämnande har förändrats i takt med teknikutvecklingen, men detta begrepp förhåller sig alltid på något sätt till utlämnande genom direktåtkomst. Med dagens teknik kan utlämnande av information ske genom annat elektroniskt utlämnande, exempelvis genom e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden, direkt överföring från ett datorsystem till ett annat, som används (prop. 2022/23:34 s. 140).

Vilka myndigheter som har direktåtkomst till misstankeregistret regleras i 6 och 7 §§ förordningen om misstankeregister vilket vi har beskrivit närmare i avsnitt 9.2.3. Vilka myndigheter som har direktåtkomst till belastningsregistret regleras i 19 och 20 §§ förordningen om belastningsregister och vi har även beskrivit detta i avsnitt 9.2.3. Direktåtkomsten begränsas på så sätt att den endast gäller sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att ta del av och innebär alltså inte per automatik att den anslutna myndigheten får tillgång till samtliga uppgifter i registren.

I våra samråd har Polismyndigheten förklarat att myndigheten ställer höga krav på den part som ska beviljas direktåtkomst till misstanke- respektive belastningsregistret samt att det handlar om att binda ihop IT-miljöer med högt skyddsvärde och att en omfattande granskning görs. Om socialnämnderna skulle erhålla registerutdragen genom direktåtkomst skulle det innebära att varje kommun skulle gå igenom en granskningsprocess. De höga säkerhetskraven innebär följaktligen ett skydd för den vars registerutdrag begärs ut och riskerna för otyckliga intrång i den personliga integriteten som direktåtkomst innebär får därmed också anses begränsade.

Mot bakgrund av detta samt av såväl kostnads- som effektivitets-skäl finns det enligt vår bedömning goda skäl för att socialnämnderna bör ges direktåtkomst till misstanke- respektive belastningsregistret.

Samtidigt kan konstateras att de praktiska skillnaderna mellan direktåtkomst respektive annat elektroniskt utlämnande med tiden har kommit att minska. Vidare rekommenderar Samverkansprogrammet för digital utveckling, eSam, i sin vägledning *Rättsliga förutsättningar för digitalt i första hand*, vilken utarbetats för att stödja digitaliseringen i offentlig sektor, att när nya tjänster ska införas för att lämna ut uppgifter på ett automatiserat sätt, dvs. elektroniskt, bör det inte utformas för direktåtkomst (s. 38).

Mot bakgrund härav bedömer vi att det är tillräckligt att socialnämnderna får tillgång till uppgifterna genom annat elektroniskt utlämnande och att dagens former för utlämnande via manuell post eller via fax ska utmönstras i takt med att ett säkert elektroniskt utlämnande möjliggörs.

Flera alternativa lösningar kan vara tänkbara. Kommunerna kan, när säkert digital kommunikation (SDK) tillåter det, på egen hand begära in registerutdrag från Polismyndigheten. Polismyndigheten har förklarat att ett alternativ också är att en samlad slagning görs, genom att en fil läses in i misstanke- respektive belastningsregistret och att svar levereras digitalt. Denna lösning är i och för sig, enligt Polismyndigheten, att föredra i de fall det handlar om en enda myndighet som ska göra begäran till skillnad från några hundra kommuner. Ett sätt skulle därför kunna vara att samla ärendena via Socialstyrelsen som i sin tur gör en slagning per dygn mot misstanke- och belastningsregistren, genom en filkörning.

Direktåtkomst har ansetts generellt öka riskerna för intrång i den personliga integriteten och många gånger föreslås s.k. integritetsstärkande åtgärder för att väga upp det intrång som direktåtkomsten innebär. Enligt vår bedömning finns det emellertid inget hinder för att det även vid annat elektroniskt utlämnande införs integritetsstärkande åtgärder. Adekvata åtgärder kan enligt vår bedömning vara reglering som anger att socialnämnden, i egenskap av personuppgiftsansvarig, ska bestämma villkor för tilldelning av behörighet till personalen i den egna organisationen för att få begära in uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, att den personuppgiftsansvarige ska se till att inhämtandet av uppgifter dokumenteras och

kan kontrolleras (loggning) samt att den personuppgiftsansvarige ska göra systematiska och återkommande kontroller av om någon obehörigen kommer åt uppgifterna.

9.4.3 Endast relevanta uppgifter ur registren bör redovisas i socialnämndernas utredning

Bedömning: Endast de uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren som är relevanta för en socialnämnds bedömning av barnets behov av skydd eller stöd bör redovisas i den skriftliga utredningen.

Skälen för utredningens bedömning

Att ett inhämtande av registeruppgifter som huvudregel ska ske avseende vissa personer medför inte per automatik att samtliga, om ens några, av de uppgifter som erhållits också måste redovisas i den slutliga utredningen. Detta kan jämföras med vad som gäller redovisning av uppgifter från dessa register när utdrag inhämtats inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken (se HSLF-FS 2017:51 s. 12 och avsnitt 9.3.2).

Vår bedömning är att endast informationen om att uppgifterna begärts in samt därutöver de registeruppgifter som är relevanta för bedömningen av barnets behov av stöd eller skydd bör redovisas. En sådan ordning innebär att integritetsintrånget för den vars uppgifter inhämtats minimeras i största möjliga mån samt ett skydd mot att uppgifter inte sprids i större omfattning än vad som är absolut nödvändigt.

Frågan om vilka uppgifter som ska eller bör redovisas i utredningen kan regleras genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

9.4.4 Förslaget kräver inte att det införs några nya sekretessbestämmelser

Bedömning: Förslaget att en socialnämnd som huvudregel ska ha en skyldighet och i vissa fall en möjlighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd kräver inte att det införs några nya sekretessbestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

Som vi har angett i avsnitt 9.2.2 råder en presumtion för sekretess avseende uppgifterna i misstankeregistret medan uppgifterna i belastningsregistret omfattas av absolut sekretess. I och med vårt förslag kommer uppgifterna kunna lämnas ut till en socialnämnd utan hinder av sekretess.

Hos socialnämnderna kommer uppgifterna enligt 26 kap. 1 § OSL omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Detta gäller även om uppgifterna redovisas i en utredning. Uppgifterna kommer alltså att omfattas av socialtjänstsekretessen och därmed kommer sekretesskyddet vara starkt även efter det att socialnämnderna fått del av dem.

Förslaget om att socialnämnderna i vissa fall bör ha en skyldighet respektive möjlighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kräver inte införande av några nya sekretessbestämmelser.

9.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Bedömning: Förslaget att en socialnämnd som huvudregel ska ha en skyldighet och i vissa fall en möjlighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd utgör ett godtagbart intrång i den enskildes personliga integritet.

Förslaget kan stärka såväl allmänhetens som enskildas förtroende för socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

De uppgifter som finns i belastningsregistret är av integritetskänsligt slag. Även om uppgifterna i registret till stora delar var för sig är åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga utgör registret en sammanställning av uppgifter som blir särskilt känslig. I samband med införandet av lagen om belastningsregister framhölls dessutom att belastningsregistrets integritetskänslighet inte enbart är beroende av vilka uppgifter som registreras utan än mer av vad som lämnas ut (prop. 1997/98:97 s. 77).

Även uppgifter i misstankeregistret är integritetskänsliga. Den omständigheten att socialnämnden endast ska få del av misstankor där åtal väckts, innebärande att uppgifterna som socialnämnden ska få del av finns i allmänna handlingar hos t.ex. en domstol, förändrar inte den bedömningen.

Mot bakgrund av de starka skäl som talar mot spridning av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kan tillgång till registren inte ges i vilket syfte som helst. Tvärtom är det som regel endast vissa syften eller skyddsvärda intressen som kan motivera att tillgång ges till uppgifter ur dessa register.

Redan genom den reglering som finns i dag har det i ett flertal fall ansetts att barns behov av skydd är ett sådant intresse som den vuxnes integritet kan få stå tillbaka för, ett synsätt som också har stöd i Barnkonventionen (jfr prop. 1999/2000:123 s. 15, prop. 2006/07:37 s. 14 och prop. 2009/10:176 s. 38). Uppgifterna ska i de fall vi föreslår lämnas ut i nu angivet intresse, dvs. för att skydda barn. Således är vår bedömning att det intrång i den personliga integriteten som förslaget medför är godtagbart.

Frågan om hur en lagstadgad skyldighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren påverkar förtroendet för socialtjänsten har delvis behandlats ovan. Som vi har beskrivit i avsnitt 4.6 är förtroendet för socialtjänsten många gånger centralt för att enskilda ska söka stöd och hjälp hos socialtjänsten men också, om det blir aktuellt med insatser, för att samtycke till insatser ska

ges. I vårt uppdrag ingår särskilt att beakta frågor som har med förtroendet för socialtjänsten att göra.

I avsnitt 4.6 har vi konstaterat att det, såvitt vi känner till, inte gjorts någon forskning eller andra studier som visar hur förtroendet för socialtjänsten påverkas av inhämtande av information inom ramen för en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Socialnämnden har, som vi har beskrivit i avsnitt 9.3, redan i dag möjlighet att inom ramen för vissa ärenden inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren. Om och i så fall hur förtroendet för socialtjänsten påverkas i de fall utdrag inhämtas i dessa ärenden, är följaktligen inte klarlagt och kan antas variera från fall till fall.

Det skulle kunna hävdas att förtroendet för socialtjänsten kan påverkas negativt av utökade möjligheter att inhämta uppgifter om enskilda. Vår bedömning är emellertid att nu behandlat förslag snarare kan förväntas ha motsatt effekt.

Regleringen om inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i ärenden som rör oro för barn föreslås framgå av lag. Detta skapar en större tydlighet och gör regleringen mer lättillgänglig än om det endast anges i förordningstext, vilket är fallet för de ärenden där ett inhämtande i dag kan göras.

Genom den föreslagna huvudregeln skapas en större förutsebarhet för den vars utdrag inhämtas och som vi har angett tidigare kan utrymmet för godtycke i enskilda ärenden också antas minska. Genom att det finns en presumtion för att registerutdrag ska inhämtas kan regleringen också bidra till att den vars utdrag inhämtas känner sig mindre utpekad. I det sammanhanget kan rapporten *Skillnader som kan utgöra risk för diskriminering?*, vilken tagits fram på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen, nämnas. I den har det konstaterats att det förekommer förutfattade meningar inom socialtjänsten vilket medför att särbehandling sker, ofta vad avser olika trösklar för att gå in med insatser.⁶⁶ Vårt förslag om en huvudregel vad gäller inhämtande av registerutdrag för vissa personer minskar enligt vår bedömning risken för att registerutdrag inhämtas utifrån förutfattade meningar. Detta menar vi kan stärka såväl allmänhetens som den enskildes förtroende för socialtjänsten.

⁶⁶ Diskrimineringsombudsmannen (2021), *Skillnader som kan utgöra risk för diskriminering? En kvalitativ studie om faktorer som påverkar socialsekreterares bedömningar och beslut inom den sociala barn- och ungdomsvården*, s. 91.

Tydligheten, förutsebarheten samt det minskade utrymmet för godtycke menar vi sammantaget bidrar till ett ökat förtroende för socialtjänsten vilket i sin tur kan öka enskildas benägenhet att lämna samtycke till insatser.

10 Gallring och sökbarhet av handlingar som rör barn

10.1 Inledning och bakgrund

Arkivutredningen, som år 2019 lämnade sitt betänkande *Häriifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv* (SOU 2019:58), konstaterade att det vid utredningens regionala dialoger framkommit synpunkter om att gallringsbestämmelserna i socialtjänstlagen avseende socialnämndernas personakter för barn (barnakter) borde ändras. Enligt Arkivutredningen hade representanter för arkivsektorn fört fram att dessa akter har ett stort värde för individen och därför borde bevaras (s. 248). Året därpå lämnades slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) av utredningen *Framtidens socialtjänst* där denna fråga återigen behandlades. Utredningen framförde att nuvarande bestämmelser om gallring i fråga om barnakter bör ses över.

År 2019 tog Socialstyrelsen, på uppdrag av regeringen, fram rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*.

Socialstyrelsens rapport behandlar frågan om anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning ska kunna göras sökbara samt även frågan om gallring av anmälningar och s.k. förhandsbedömningar som inte lett till en utredning.

Socialutskottet har i ett betänkande uttalat att dagens regler om gallring av handlingar i akter som rör barn kan försvåra för socialtjänsten att ge ett barn rätt stöd och hjälp eftersom äldre uppgifter skulle kunna ge socialtjänsten ett bättre underlag för sin bedömning vid ett senare tillfälle (bet. 2020/21:SoU24 s. 69). Socialutskottet har i samma betänkande understrukt vikten av att Socialstyrelsens rapport om att göra anmälningar som gäller barn sökbara bereds skyndsamt inom Regeringskansliet. Riksdagen har

för regeringen tillkännaget socialutskottets uppfattning (bet. 2020/21:SoU24 punkt 25, rskr. 2020/21:368).

Vårt uppdrag är att analysera om gallringsbestämmelserna när det gäller handlingar i barnakter bör ändras samt att överväga om sekretesstiden i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ska förlängas för dessa handlingar. Vad gäller sekretesstiden har i uppdragsbeskrivningen hänvisats till sekretessregleringen i 18 kap. 2 § OSL. Under arbetets gång har det förtydligats att det rätteligen är regleringen i 26 kap. 1 § sista stycket OSL som avses. Med begreppet barnakt syftar vi på en personakt som skapats för ett barn, dvs. en person under 18 år.

I tilläggsuppdrag den 1 mars 2023 (S2023/00898) har vi även fått i uppdrag att redogöra för och analysera de författningsförslag som Socialstyrelsen föreslagit i ovan nämnda rapport samt att väga de förslag som lämnas i rapporten mot andra möjligheter att göra anmälningar om oro för barn sökbara. Inom ramen för detta ska vi lämna nödvändiga författningsförslag. Därutöver har vi även fått i uppdrag att inhämta information om och jämföra hur andra nordiska länders regelverk ser ut i frågan om registrering av anmälningar om oro för barn som inte leder till någon utredning. En nordisk utblick, som även är av relevans för våra överväganden i detta kapitel, finns i avsnitt 5.2–5.4.

I vårt uppdrag ingår också att analysera behovet och lämpligheten av att införa en särskild gallringsfrist vad avser anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning. Vi ska även analysera för- och nackdelar med olika gallringstidpunkter för anmälningar som gäller barn som inte leder till utredning jämfört med barnakter som innehåller utredning och insatser. Utifrån analysen ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

I vårt uppdrag ingår även att kartlägga och bedöma de integritetsrisker som kan uppstå med anledning av den personuppgiftsbehandling som förslagen kan ge upphov till. I detta ligger även att bedöma hur omfattande personuppgiftsbehandling som förslagen kan leda till, vilket inflytande de registrerade kommer att kunna ha över behandlingen och vilken spridning personuppgifterna kommer att få. I uppdraget ingår vidare att bedöma förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen och tillhörande regleringar. Dessa frågor behandlas i kapitel 13.

10.2 Avgränsning

Mot bakgrund av ramarna för vårt uppdrag kommer våra överväganden i frågan om gallring av handlingar i barnakter vara avgränsade till att omfatta om handlingar som har anknytning till anmälningar om oro för barn och utredningar av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (11 kap. 2 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL) ska bevaras, dvs. sparas för alltid, eller få en förlängd gallringsfrist. Detta oberoende av om det är aktuellt att vidta åtgärder med stöd av socialtjänstlagen, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, eller om det inte är aktuellt med några åtgärder alls. Våra överväganden kommer därmed inte omfatta om andra handlingar som rör ett barn ska vara undantagna från huvudregeln om att gallring ska ske efter viss tid.

10.3 Regleringen om gallring enligt socialtjänstlagen

Bevara och gallra är två centrala begrepp inom arkivverksamhet och innebär i korthet att handlingar antingen sparas för evigt, dvs. bevaras, eller förstörs, dvs. gallras (jfr SOU 2019:58 s. 243).

Av 10 § första stycket arkivlagen (1990:782) följer att allmänna handlingar får gallras. I praktiken innebär gallring att allmänna handlingar eller uppgifter i dessa aktivt avlägsnas och förstörs i enlighet med vissa på förhand fastställda kriterier. I fråga om kommunala handlingar är det enligt 8 § arkivlagen som huvudregel kommunstyrelsen som är arkivmyndighet och beslutar om tidpunkten för gallring. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller emellertid dessa bestämmelser (10 § tredje stycket arkivlagen). Sådana avvikande bestämmelser finns i socialtjänstlagen.

Av 12 kap. 1 § SoL, såvitt avser anteckningar och uppgifter i personakter respektive uppgifter i sammanställningar, framgår att

[a]nteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Uppgifterna skall dock inte gallras så länge uppgifter om samma person inte har gallrats av nämnden enligt andra stycket.

Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skall gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört.

Gallringen skall vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallrings-skyldigheten inträde.

Vidare framgår av 12 kap. 2 § SoL att följande handlingar inte får gallras med stöd av bestämmelserna i 1 § första stycket:

1. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om faderskap eller föräldraskap enligt 1 kap. 9 § förädrabalken,
2. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med utredning om adoption,
3. handlingar som kommit in eller upprättats i samband med att ett barn har placerats eller tagits emot i ett hem för vård eller boende, familjehem, stödboende, sådant boende som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket eller annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet.

Avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket förädrabalken som godkänts av socialnämnden får inte gallras förrän barnet fyllt arton år.

Handlingar ska vidare undantas från gallring enligt bestämmelserna i 1 § av hänsyn till forskningens behov i ett representativt urval av kommuner och i övriga kommuner beträffande ett representativt urval av personer.

I 7 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) anges att de handlingar som avses i 12 kap. 2 § tredje stycket SoL, av hänsyn till forskningens behov, ska undantas från gallring i de kommuner som ingår i Östergötlands, Gotlands och Västernorrlands län samt i Göteborgs kommun. I landets övriga kommuner ska sådana handlingar undantas från gallring när det gäller personer födda den femte, femtonde och tjugofemte i varje månad. Detta innebär alltså att vissa kommuner *inte* ska gallra handlingar i vissa personakter. De kommuner som enligt denna bestämmelse överhuvudtaget inte ska gallra handlingar kallas intensivdataområden.

10.4 Dokumentation i verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen

10.4.1 Tillämpliga bestämmelser

Av 27 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, framgår att en myndighet som får uppgifter på annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dessa om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Samma bestämmelse anger att det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Bestämmelsen omfattar alla slags ärenden (prop. 2016/17:180 s. 175).

Två centrala bestämmelser om handläggning och dokumentation finns i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL, och kompletteras av bestämmelser i 7 kap. SoL, socialtjänstförordningen (2001:937), förvaltningslagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Enligt 11 kap. 5 § SoL ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. I förarbetena anges att bestämmelsen syftar till att skydda den som vänder sig till socialtjänsten från obehörig insyn i dennes privatliv (prop. 1979/80:1 Del A s. 563).

Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Vid dokumentation enligt denna bestämmelse ska Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS tillämpas (1 kap. 1 § SOSFS 2014:5).

I 11 kap. 6 § SoL stadgas att dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet, att den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne samt att om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

Vidare är 11 kap. 8 § SoL av intresse där det anges att i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild tillämpas bl.a. 31 § FL om dokumentation av beslut.

I detta sammanhang ska också nämnas arbetssättet Barns behov i centrum (BBIC). BBIC är framtaget och anpassat efter socialtjänstens regelverk och framtaget för socialtjänstens myndighetsutövning. BBIC ska stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn och unga. Det utgår från barnets behov och ger den sociala barn- och ungdomsvården en enhetlig och evidensbaserad struktur

för handläggning, genomförande och uppföljning. I BBIC finns ett dokumentationsstöd som ger en beskrivning av vad som *kan* dokumenteras från att ett ärende inleds med en anmälan eller ansökan, till utredning och insatser och slutligen uppföljning och kommande avslut.⁶⁷ I BBIC finns dokumentationsstöd för aktualiseringsfasen, för planering av utredning, för att inhämta uppgifter, för att bedöma behov och förutsättningar för olika beslut, sammanställa beslutsunderlag samt planera och samverka, för beslut och för utformning, genomförande samt uppföljning av uppdrag för öppenvårdsinsats. Vidare finns dokumentationsstöd för att utforma och genomföra uppdrag för placering och uppföljning av detta.⁶⁸

10.4.2 Personakter och deras innehåll

Socialstyrelsens definition av begreppet personakt

Grunden för dokumentationen inom socialtjänsten utgörs av personakten. En personakt definieras av Socialstyrelsen som en akt som innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom socialtjänsten eller verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS (2 kap. 1 § SOSFS 2014:5).

Även om en personakt kan avse flera personer ska den som utgångspunkt bara gälla en person. En personakt kan också bestå av en digital akt och en pappersakt. Reglerna om bevarande och gallring gäller för båda dessa aktdelar.⁶⁹

Personakters innehåll

Personakterna kan avse ärenden som grundar sig på olika lagar, men har som gemensam nämnare att socialtjänsten är utpekad som ansvarig för verksamheten och att de omfattas av de i social-

⁶⁷ Socialstyrelsen (2018), *Grundbok i BBIC Barns behov i centrum*, s. 8 och 69.

⁶⁸ Socialstyrelsen (2021), *Metodstöd för BBIC Barns behov i centrum*, s. 49, 51, 52, 60, 61, 63, 65 och 67.

⁶⁹ Riksarkivet och dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting, *Gallringsråd nr 5 Bevara eller gallra? Råd för den kommunala socialtjänsten m.m.*, s. 21. Skriften är utgiven genom Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor.

tjänstlagen föreskrivna reglerna för bevarande och gallring.⁷⁰ I vissa fall måste dock uppgifter dokumenteras i skilda personakter.⁷¹ En person kan alltså ha fler än en personakt hos socialtjänsten.

Alla uppgifter som kan vara av betydelse för handläggningen av ett ärende bör, enligt 4 kap. 6 och 9 §§ SOSFS 2014:5, utan oskäligt dröjsmål dokumenteras och föras till en personakt.

I personakten finns handlingar som avser personer som är eller har varit *aktuella för utredning eller insats* i en viss verksamhet (4 kap. 2 § SOSFS 2014:5).

Personakten ska innehålla uppgifter om den person som akten gäller i form av namn, personnummer och andra kontaktuppgifter till den enskilde (4 kap. 3 och 4 §§ SOSFS 2014:5).

I 4 kap. 4 § andra stycket SOSFS 2014:5 anges att en personakt som avser ett barn även ska innehålla uppgifter om vem som är barnets vårdnadshavare eller särskilt förordnad vårdnadshavare, förälder som har rätt till umgänge med barnet utan att vara barnets vårdnadshavare, eller vem som har förordnats som god man enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

En personakt ska också innehålla uppdaterade uppgifter om tolkbehov, behov av kommunikationsstöd, god man eller förvaltare enligt 11 kap. föräldrabalken samt om det finns beslut om sekretessmarkering eller kvarskrivning (4 kap. 5 § SOSFS 2014:5).

Enligt 4 kap. 6 § SOSFS 2014:5 ska personakten innehålla en journal samt upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende eller för genomförande eller uppföljning av insatser. Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor har i sina gallringsråd för socialtjänsten angett ett antal vanligt förekommande handlingar i personakter inom individ och familjeomsorg. Hit hör bl.a. anmälningar som tillhör ett ärende eller ger upphov till ärende, ansökningar med eventuella bilagor, ärendeblad och journalblad, utredningar i enskilt ärende, beslut i enskilt ärende om bistånd och/eller insats, överklaganden med bilagor, beslut/domar från förvaltningsdomstol, dokumentation av planering som rör den enskilde (t.ex. arbetsplaner, behandlingsplaner och vårdplaner), ansökan till institutioner om vård, överenskommelser, inkomna, utgående och upprättade handlingar av betydelse i ärendet respektive inkomna, utgående och upp-

⁷⁰ Gallringsråd nr 5 Bevara eller gallra? Råd för den kommunala socialtjänsten m.m., s. 20.

⁷¹ Socialstyrelsen (2019), *Handläggning och dokumentation Handbok för socialtjänsten*, s. 169.

rättande handlingar av tillfällig betydelse och/eller rutinmässig karaktär, registerkontroller som utgör underlag för beslut och polisrapporter om brott eller misstanke om brott.⁷²

Anteckningar och handlingar i personakten ska hållas ordnade så att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser (4 kap. 7 § SOSFS 2014:5).

10.4.3 Dokumentationens omfattning

Dokumentation innan en utredning inleds

En socialnämnd ska enligt 11 kap. 1 § SoL utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt kommit till socialnämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. En utredning bör dock inte vidtas om det redan från början står klart att socialnämnden inte kan eller inte bör vidta några åtgärder (prop. 1979/80:1 Del A s. 562).

Dokumentation av ansökan, begäran, anmälan eller uppgifter som på annat sätt kommit till socialnämndens kännedom ska innehålla uppgifter bl.a. om vad saken gäller och vem eller vilka som uppgifterna avser. Det ska också framgå vilka uppgifter som är av betydelse för saken som har lämnats till socialnämnden (5 kap. 1 § SOSFS 2014:5). Uppgifterna ska begränsas till att innehålla sådana som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller (4 kap. 1 § SOSFS 2014:5.).

När en anmälan görs till socialnämnden ska en skydds- och en förhandsbedömning göras (se avsnitt 3.3).

En skyddsbedömning är en bedömning av om ett barn är i omedelbart behov av skydd (11 kap. 1 a SoL). Dokumentationen av en omedelbar skyddsbedömning ska innehålla uppgifter om vilken bedömning som har gjorts, vilka omständigheter av betydelse som ligger till grund för bedömningen, när bedömningen gjorts samt namn och befattning eller titel på den som gjort bedömningen (5 kap. 4 § SOSFS 2014:5).

⁷² Gallringsråd nr 5 Bevara eller gallra? Råd för den kommunala socialtjänsten m.m., s. 23 ff.

När det gäller barn dokumenteras inom många socialtjänster en förhandsbedömning med hjälp av ett stöddokument i BBIC.⁷³ Oavsett om socialnämnden beslutar att inleda en utredning eller inte inleda en utredning ska datum för beslutet samt namn och befattning eller titel för den som har fattat beslutet dokumenteras.

Dokumentation under utredningen

Dokumentationsskyldighet innebär inte ett krav på att alla uppgifter ska dokumenteras i detalj utan det får godtas att de återges i ett sammanhang, under förutsättning att allt väsentligt är med (prop. 2016/17:180 s. 177). Socialstyrelsens föreskrifter innehåller emellertid minimikrav på vad dokumentationen ska innehålla, vilka kompletteras i de allmänna råden.

Det finns endast allmänna råd om vad som bör dokumenteras i en utredning som gäller barns behov av skydd eller stöd enligt 11 kap. 1 och 2 §§ SoL (se allmänna råden till 5 kap. 6 § SOSFS 2014:5). Enligt råden bör det av dokumentationen framgå

- vad som ska klargöras i utredningen,
- hur samtal och möten ska utformas så att barnet ges goda förutsättningar att framföra sina åsikter,
- när och hur samtal och möten ska äga rum med barnet enskilt, tillsammans med vårdnadshavaren eller med någon annan,
- när och hur enskilda eller gemensamma samtal ska äga rum med vårdnadshavaren,
- hur ett behov av tolk eller kommunikationsstöd ska tillgodoses,
- om standardiserade bedömningsmetoder ska användas som en del i utredningen och i så fall vilken eller vilka,
- vilka referenspersoner och sakkunniga som behöver kontaktas samt syftet med kontakterna,
- när utredningen beräknas vara slutförd, och
- hur barnet och vårdnadshavaren har varit delaktiga i planeringen av utredningen.

⁷³ Jfr Törnqvist, Tomas & Tryblom, Carl-Gustaf (2019), *Socialtjänstens insatser för barn och unga: en introduktion*, upplaga 1 Stockholm: Norstedts juridik, s. 62.

Om det under en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd kommer fram att barnet är i behov av insatser från socialtjänsten ska det utredas om insatserna kan ges på frivillig väg med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen och, om detta inte är möjligt, ska övervägande göras av om det finns behov av ett ingripande enligt LVU. Frågorna om barnets hjälpbehov och hur detta ska tillgodoses ska alltså behandlas inom ramen för en och samma utredning oberoende enligt vilken lag insatser beslutas (JO 2018/19 s. 502).

Om socialnämnden överväger åtgärder enligt LVU ska, enligt SOSFS 2014:5, vissa uppgifter särskilt dokumenteras. Ett beslutsunderlag som gäller ett omedelbart omhändertagande respektive vård enligt LVU ska också innehålla uppgifter om målet eller målen för den insats som föreslås (5 kap. 9 §).

Dokumentation av beslut

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (31 § FL). Ett beslut ska som utgångspunkt vara motiverat (32 § FL). I 5 kap. 14 § SOSFS 2014:5 anges också att dokumentationen av ett beslut ska innehålla uppgift om vem eller vilka beslutet avser, vad som har beslutats, vilket lagrum som ligger till grund för beslutet, vilka skäl som ligger till grund för beslutet, beslutsdatum och vilken nämnd eller person med angivande av namn och befattning eller titel som har fattat beslutet.

Dokumentation avseende verkställighet och uppföljning

Har ett beslut om beviljande av bistånd eller insatser meddelats ska beslutet också verkställas. Av dokumentationen vid verkställighet ska det framgå när ett beslut av socialnämnden (eller ett avgörande av en förvaltningsdomstol) har verkställts (5 kap. 20 § SOSFS 2014:5).

Av 11 kap. 4 a § första stycket SoL framgår att en socialnämnd får besluta om uppföljning av ett barns situation när en utredning

som gäller barnets behov av stöd eller skydd avslutats utan beslut om insats. I 11 kap. 4 b § första stycket SoL stadgas att en socialnämnd får besluta om uppföljning av ett barns situation efter det att en placering med stöd av socialtjänstlagen i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende har upphört. Har en socialnämnd beslutat att följa upp ett barns situation enligt någon av dessa bestämmelser ska det av dokumentationen bl.a. framgå vilka skäl som ligger till grund för beslutet, när uppföljningen har påbörjats och när uppföljningen har avslutats samt av vilken anledning (5 kap. 21 § SOSFS 2014:5).

Åtgärder som vidtas av en socialnämnd för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt beslut och gällande författningar ska dokumenteras. Detsamma gäller åtgärder som vidtas av nämnden för att följa upp insatsen mot fastställda mål och den planering som har gjorts tillsammans med den enskilde (5 kap. 23 § SOSFS 2014:5).

10.4.4 Vikten av att dokumentera

Dokumentation kan ha flera syften, vilka delvis även är av betydelse för hur länge handlingar ska sparas efter att ett ärende har avslutats.

Ett huvudändamål för dokumentationen är att tillgodose kraven på den *enskildes rättssäkerhet*. För att tillgodose detta krav finns behov av att dokumentera allt som kommit fram i utredningen om den enskilde och som har avgörande betydelse för socialtjänstens ställningstagande i ärendet. För att kunna uppnå god kvalitet i beslutsfattandet måste alla uppgifter som är väsentliga för ställningstagandet dokumenteras. Dokumentationen har följaktligen betydelse som underlag för att ett korrekt beslut ska kunna fattas och för att socialtjänsten ska kunna ge den enskilde god vård och behandling.

Dokumentationen ska också kunna användas som ett *arbetsinstrument* för socialtjänstens personal vid den individuella planeringen, för handläggningen av ärendet och för uppföljning av ärendehandläggningen och insatsen.

Det individuella tjänstemannaansvaret medför att det är den enskilde tjänstemannen som är ansvarig för innehållet i de anteckningar som görs om varje enskild person. Det är därför viktigt

även för *personalens rättsliga ställning och ansvar* att dokumentera uppgifter som rör det enskilda ärendet och ärendets handläggning.

En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna *följa upp* och *utvärdera* sin verksamhet är att denna dokumenteras löpande. Dokumentationen ska således också fungera som underlag till kommunens egen uppföljning av verksamheten. Den är därmed en förutsättning för kontroll av att fattade beslut har blivit verkställda och att åtaganden och uppdrag har blivit fullgjorda. Uppföljningen kan göras på individnivå eller på t.ex. målgrupps- eller verksamhetsnivå. Syftet med den individuella uppföljningen är att följa upp att den enskilde får den vård, service och omsorg som denne är berättigad till enligt beslutet samt att arbetet utförs i enlighet med fastställda kvalitetskriterier och normer. Andra sammanställningar syftar till att ge underlag och uppföljning för olika verksamheter i förhållande till verksamhetens mål, omfattning och innehåll.

Dokumentation behövs även för fullgörandet av statens uppgifter vad gäller *tillsyn, uppföljning* och *utvärdering* av socialtjänsten. I detta ingår att regelbundet och fortlöpande beskriva hur verksamheten har utvecklats i förhållande till nationella mål, ekonomiska behov och efterfrågandeförändringar samt utveckling av produktivitet och effektivitet. För staten finns det ett intresse av att offentlig service fördelas på ett likvärdigt sätt över hela landet och att servicenivån inte varierar alltför mycket mellan kommunerna. Dokumentationen utgör då en förutsättning för att kunna se till att dessa intressen efterlevs.

Dokumentation behövs också för *kvalitetssäkring* av verksamheten innebärande att även utförda tjänster, arbetsprocessen och uppnådda resultat behöver dokumenteras.

Avslutningsvis ska också nämnas behovet av dokumentation för *forsknings- och statistiska ändamål*.⁷⁴

⁷⁴ Angående detta avsnitt, se SOU 1995:86 s. 56 ff., därpå följande proposition, prop. 1996:97:124 s. 182 samt prop. 2004/05:39 s. 19 f.

10.5 Vissa handlingar ska bevaras och andra ska gallras

Socialtjänstlagens regler om gallring tillkom i samband med 1980 års socialtjänstlag (1980:620). Till grund för regleringen om att gallring skulle ske efter viss tid låg framför allt integritetshänsyn. Det ansågs vara många som avhöll sig från kontakt med socialtjänsten av rädsla för att personliga uppgifter om dem skulle komma att arkiveras för framtiden (prop. 1979/80:1 Del A s. 448.). Utifrån allmänna integritetssynpunkter ansågs det olämpligt att ömtåliga personuppgifter om enskilda sparades längre tid än det behövs för det ändamål för vilket de hade samlats in (prop. 1979/80:1 Del A s. 448 f.). Tanken var att den enskildes integritet skulle stärkas om socialtjänsten inte hade möjlighet att använda inaktuella uppgifter om den enskilde i nya ärenden. Socialtjänsten skulle varken ha skyldighet eller möjlighet att föra vidare dessa uppgifter om en person till en annan myndighet (jfr Ds S 1986:5 s. 14 och SOU 2011:61 s. 113).

Vid sidan av det beaktades även att det av arkivekonomiska skäl förr eller senare skulle bli nödvändigt att i någon form gallra socialnämndernas personregister. Med en gallringsfrist om fem år ansågs kravet på tillförlitligt underlag för utredningar i nya socialtjänstärenden i allmänhet tillgodosett (prop. 1979/80:1 Del A s. 449).

10.6 Myndigheternas arkiv och överlämnande till arkivmyndigheter

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, dvs. minnesanteckningar, utkast och koncept, och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering (3 § arkivlagen). Varje myndighet ska enligt 4 § arkivlagen svara för vården av sitt arkiv. Enligt 6 § samma lag ingår i arkivvården bl.a. att organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas, avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar och verkställa föreskriven gallring i arkivet.

De yngre delarna av en myndighets arkiv fyller en viktig praktisk funktion för myndigheten själv eftersom myndigheten kan behöva gå tillbaka till handlingarna för sakuppgifter. Allmänhetens intresse av insyn i förvaltningen och myndigheternas egna behov av informationen avtar emellertid när materialet uppnått en viss ålder och ersätts då av ett historiskt forskningsintresse. När myndigheterna inte längre har behov av informationen kan den i stället överlämnas till arkivmyndigheten som ska svara för den långsiktiga förvaringen av arkiven (prop. 1989/90:72 s. 35). Att det ska finnas en arkivmyndighet i varje kommun framgår av arkivlagen. Arkivmyndigheten utövar tillsyn över att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen (7 § arkivlagen) och har även till uppgift att ta emot arkivmaterial för slutlig förvaring.

En arkivmyndighet får ta hand om arkivmaterial från en myndighet efter överenskommelse mellan myndigheterna men en arkivmyndighet kan också tvinga en myndighet som den har tillsyn över att överlämna sitt arkiv. Det senare kan bli aktuellt om vården av arkivet på något sätt inte fungerar t.ex. genom att det saknas ändamålsenliga lokaler.⁷⁵

Det finns inte någon skyldighet för en kommunal nämnd att regelbundet överlämna arkiv till arkivmyndigheten. En praxis hos flera kommuner är dock att överlämnande av arkiv till arkivmyndigheten görs löpande. Rutiner för förvaring ingår i arkivvården och innebär att det inte finns hinder för en nämnd att i arkivmyndighetens lokaler förvara arkiv (deponera) utan att nämndens ansvar för arkiven upphör.⁷⁶

Sker överlämnande av arkivet övergår hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten (9 § tredje stycket arkivlagen). Den myndighet som har överlämnat materialet förfogar då inte längre över detta.

Av 11 kap. 6 § OSL framgår att om en arkivmyndighet för arkivering från en annan myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad där, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos arkivmyndigheten. Sekretessen som gällt hos den som lämnat över sitt arkiv överförs alltså när handlingarna överlämnas. Syftet

⁷⁵ Geijer, Ulrika & Lövblad, Håkan, *Arkivlagen* (23 maj 2022, Version 2D, JUNO), kommentaren till 9 §.

⁷⁶ Riksarkivet och dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (2015), *Vem bestämmer om arkiv i kommunen? Råd om styrning i den kommunala arkivverksamheten*, s. 27. Skriften är utgiven genom Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor.

med detta är att skyddet inte ska bli sämre hos arkivmyndigheten än hos den myndighet som överlämnat handlingarna.

Arkiven har bestått och består fortfarande till stor del av pappershandlingar. Den ökade digitaliseringen innebär emellertid att s.k. e-arkiv skapas för att kunna spara digital information. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som har meddelat att de inte har några exakta siffror, har uppskattat att ungefär 80–85 procent av alla kommuner har en form av e-arkiv. SKR har angett att e-arkivets implementering och utformning varierar mellan kommunerna, där de flesta använder sitt e-arkiv för att kunna e-arkivera sina digitala handlingar från IT-verksamhetssystem, men det är ett mindre antal kommuner som också använder sitt e-arkiv för att kunna tillhandahålla sin information. Därtill varierar enligt SKR kunskapen (teknik, organisation, användning) om e-arkiv. Det saknas några säkra siffror men SKR uppskattar att det i de kommuner som inte infört e-arkiv finns tankar att införa sådant under de närmaste åren.

10.7 Anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning

10.7.1 Administrativ hantering av anmälningar om oro för barn

Av 5 kap. 1 § första stycket OSL framgår att allmänna handlingar ska registreras så snart de har inkommit till eller upprättats hos en myndighet. Utgångspunkten är att registrering ska ske senast påföljande arbetsdag.

Med stöd av 5 kap. 3 § OSL har regeringen, i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), meddelat föreskrifter som innebär att socialnämnder inte behöver registrera handlingar som tillhör enskildas personakter.

En anmälan om oro för barn som leder till ett *beslut att inleda en utredning* kommer att bli en del av en personakt. Det kan vara antingen en befintlig personakt eller en personakt som skapas i samband med beslutet att inleda en utredning.

Om en socialnämnd *beslutar att inte inleda* en utredning ska, utöver själva beslutet, även skälen för beslutet dokumenteras liksom, om barnet inte har kommit till tals, anledningen till det (5 kap. 2 § SOSFS 2014:5).

I 7 a § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuL, finns ett förbud mot att i register ta in uppgifter om känsliga personuppgifter eller uppgifter om i övrigt ömtåliga personliga förhållanden. Till följd av denna bestämmelse är det i dag inte tillåtet för socialnämnderna att i register sammanställa anmälningar rörande barn som far illa eller misstänks fara illa, skyddsbedömningar och beslut om att inte inleda en utredning som *inte* tillhör ett pågående eller inlett ärende. Många kommuner sätter därför i dag in handlingarna i kronologisk ordning i en pärm som kallas den kronologiska pärmen. Nu nämnda pärmar utgör diarier (prop. 1979/80:1 Del A s. 440 f.).

Finns det en personakt för barnet, t.ex. för att barnet redan är eller tidigare varit aktuellt hos socialnämnden i fråga, kan anmälan emellertid också sättas in i barnets personakt (se prop. 2012/13:10 s. 57 och det allmänna rådet till 5 kap. 2 § SOSFS 2014:5). Vissa kommuner väljer dock att inte lägga in en anmälan som inte leder till en utredning i en befintlig personakt eftersom det kan förlänga gallringsfristen för handlingarna i akten.

Mot bakgrund av reglerna om krav på skyndsamt registrering av inkomna anmälningar (5 kap. 1 § OSL) samt det undantag som gäller om anmälningarna tillförs en personakt (2 § offentlighets- och sekretessförordningen) ska följande framhållas. Ofta genomförs en s.k. förhandsbedömning (se avsnitt 3.3.1) i så pass nära anslutning till att en anmälan inkommit att det inte råder någon oklarhet om anmälan ska registreras enligt regleringen i 5 kap. 1 § OSL eller om handlingen ska tillföras en personakt. Ibland kan dock förhandsbedömningen dra ut på tiden. Om så är fallet och anmälan inte ska tillföras en personakt ska den registreras även om det senare fattas beslut att inleda en utredning (och anmälan av det skälet kommer tillföras en personakt). Det får nämligen aldrig förekomma att en anmälan ”svävar fritt” och inte kan återfinnas varken i en personakt eller i ett register (jfr Justitieombudsmannens [JO] inspektionsprotokoll den 19 april 2007, dnr 1033-2007 och JO 2004/05 s. 391). Vi återkommer till detta i avsnitt 10.8.2 och 10.8.3.

10.7.2 För handlingar i pärmen gäller särskilda gallringsbestämmelser

Handlingarna i den s.k. kronologiska pärmen omfattas inte av gallringsbestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ SoL. Detta eftersom regleringen avser personakter och sammanställningar som avses i SoLPuL. I stället är det upp till varje kommun att meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet (16 § arkivlagen). Utifrån vad Socialstyrelsen angett i rapporten om att göra anmälningar som gäller barn sökbara verkar många kommuner gallra handlingarna i pärmen efter två till tre år (jfr s. 46).

10.7.3 Socialstyrelsens rapport om att göra anmälningar som gäller barn sökbara

Om möjligheter att göra anmälningar som inte leder till en utredning sökbara

Regeringen beslutade år 2014 att inrätta en nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården. Den nationella samordnaren överlämnade i december 2017 slutrapporten *Barnets och ungdomens reform – förslag för en hållbar framtid*. Slutrapporten innehöll tio förslag. Ett av förslagen var att klargöra möjligheterna att hålla anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning sökbara utan att det strider mot reglerna om personuppgiftsbehandling.

Som en följd av den nationella samordnarens förslag gav regeringen i regleringsbrevet för år 2018 Socialstyrelsen i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för socialtjänstens behandling av personuppgifter vid anmälningar avseende barn som inte leder till någon utredning (S2018/05767/FS). I uppdraget ingick även att lämna förslag på nödvändiga författningsförslag för att hålla sådana anmälningar sökbara. Författningsförslagen skulle bl.a. utgå ifrån vad som är mest lämpligt utifrån avvägningar avseende barns behov av skydd, intrång i den personliga integriteten och behov av sekretess.

År 2019 redovisade Socialstyrelsen rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*. Enligt Socialstyrelsen visade analysen av

befintligt regelverk att reglerna är svårtolkade och att det behövs tydligare regler för att socialnämnderna ska kunna hålla anmälningar som inte lett till utredning ordnade på ett sökbart sätt. Socialstyrelsens menade dessutom att det, till följd av reglerna i SoLPuL, är svårt för socialnämnderna att hålla handlingarna ordnade på ett sådant sätt att kraven på diarieföring uppnås. Regelverket är, enligt Socialstyrelsens rapport, inkonsekvent då det är möjligt att hålla en del anmälningar som inte leder till utredning sökbara i en personakt men inte andra där någon personakt inte finns sedan tidigare (s. 7).

De förslag som lämnades, vilka vi redovisar närmare nedan, gäller endast för barn, dvs. personer upp till 18 år.

Behovet av att kunna hålla anmälningar om oro för barn sökbara

Inom ramen för Socialstyrelsens arbete hade myndigheten kontakt med kommuner och Socialstyrelsens etiska råd. Detta för att klarlägga *behovet* av att möjliggöra sökbarhet av anmälningar om oro för barn som inte lett till en utredning. Därutöver inhämtades synpunkter från bl.a. sakkunniga på Socialstyrelsen och andra myndigheter (s. 44). I rapporten angavs bl.a. följande angående behovet.

Kommunerna beskriver genomgående risken för godtycke och risken för en ojämlig hantering av anmälningar om det inte går att söka efter alla anmälningar.

[...]

Hanteringen blir också ojämlig och godtycklig över landet då det skiljer sig åt både i vilken utsträckning kommuner söker i och har möjlighet att söka i den kronologiska pärmen. I små kommuner med låg personalomsättning är sannolikheten högre att socialsekreterarna minns barn och familjer. I stora kommuner kan det vara omöjligt att minnas alla namn och antalet pärmar omöjliggör manuell sökning.

Många kommuner framhåller att sökning manuellt i den kronologiska pärmen innebär en risk för onödigt integritetsintrång för barn som anmälts, då socialsekreteraren ser anmälningar över flera barn som inte är aktuella.

Det är enligt flera av kommunerna särskilt viktigt att känna till om ett barn och familj tidigare haft kontakt med socialnämnden för att anpassa sitt bemötande utifrån den tidigare kontakten. Familjer förväntar sig att socialnämnden vet om att de har varit där tidigare och det blir inte bra för någon om socialsekreteraren inte känner till det. Det är viktigt för att kunna ge barn och föräldrar ett respektfullt bemötande samt för att visa barnet att en anmälan tas på allvar.

Ett perspektiv som lyfts är att det är svårt att se hur det kan vara till nackdel för barn om socialsekreterarna kan söka efter anmälningar som inte lett till utredning. Möjligen kan det upplevas negativt av tonåringar som inte vill bli utredda. För föräldrarna kan det vara till nackdel att kunna söka efter anmälningarna, men här menar kommunerna att barnets skydd väger tyngre.

[...]

Tidigare anmälningar kan vara avgörande för om utredning inleds i en del fall. Det framgår av kommunernas svar att det kan handla om att se ”pusslet” eller ”mönstret” och att få en bättre helhetsbild av barnets kontakter med socialtjänsten. Ett antal kommuner med väldigt många anmälningar är övertygade om att de missar barn som anmäls flera gånger. Barnen kan ha liknande namn och personalomsättning kan bidra till att personalen inte känner igen barnen. En del kommuner framhåller att de behöver kunna se helhetsbilden för att komma in i tid för att stödja barnen. Det kan handla om små barn som inte förmår uttrycka sitt behov av hjälp. Även när det gäller barn som anmäls för flera mindre förseelser, som exempel många snatterier, kan ett mönster framgå och motivera en utredning. Flera nämner att det är särskilt viktigt att se hela underlaget för att kunna inleda utredning utifrån barnets behov trots att det är mot vårdnadshavares eller barnets vilja.

[...]

Alla kommuner som deltagit svarar att de vill se all information som finns om barnet i de fall de söker efter tidigare aktualisering. De vill se både alla tidigare anmälningar och hur anmälningarna bedömts i förhandsbedömningen.

[...]

I förhållande till systemet med anmälningar framhålls [av Socialstyrelsens etiska råd] att socialnämnden med samlad kunskap från flera anmälningar om ett barn troligen kan göra en bättre bedömning än utifrån en enskild anmälan. På så sätt kan socialnämnden ge ett bättre skydd och identifiera fler barn i behov av skydd. Ledamöterna i etiska rådet resonerar även kring förhållningssätt till att anmälningar kan vara osäkra till sitt innehåll. Argumentet lyfts att lagstiftaren redan bedömt

att barnskyddet väger tyngre än personlig integritet genom uppmaningen att anmäla och genom socialnämndens befogenheter att utreda barn oavsett barn och vårdnadshavares samtycke. Paralleller dras till systemet med remisshantering i hälso- och sjukvården och möjligheten att läsa i journalen som framhålls som bra instrument. Rättvis principen och likställighetsprincipen talar för att det ska finnas ett likformigt system där barn får ett likvärdigt skydd i olika kommuner oberoende av kommunens storlek eller personalomsättning. Både vad gäller barns och vuxnas integritet framhålls att integriteten inte skyddas på ett bra sätt i pärmar.

[...]

Socialstyrelsen har i arbetet med rapporten inhämtat synpunkter från utredare som arbetar på myndigheten med de utredningar som regleras i lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. I de s.k. dödsfallsutredningarna kartlägger utredarna bland annat fall där ett barn avlidit till följd av ett brott, vanligtvis att barnets dödsats av någon närstående.

[...]

Barn som lever med försummelse eller våld är ofta utsatta under lång tid av sin uppväxt. Då socialnämnden inte får registrera inkomna anmälningar som inte leder till utredning och där barnet inte har någon personakt, kan det vara svårt för nämnden att över tid se helheten samt vilka barn som återkommande far illa eller riskerar fara illa. Om socialnämnden gör fel bedömning kan det ytterst få väldigt allvarliga konsekvenser för dessa utsatta barn (s. 44 ff.).

Socialstyrelsens författningsförslag

Socialstyrelsen har i rapporten föreslagit att anmälningar som gäller oro för barn som inte leder till en utredning ska kunna sparas på ett sökbart sätt och lämnat författningsförslag avseende regleringen i socialtjänstlagen, SoLPuL och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuF.

Vad gäller regleringen i SoLPuL har Socialstyrelsen föreslagit att det införs ett nytt undantag avseende förbudet i 7 a § SoLPuL om att i register ta in uppgifter om känsliga personuppgifter eller uppgifter om i övrigt ömtåliga personliga förhållanden. Enligt förslaget ska undantaget gälla uppgifter om anmälan som gäller barn enligt 14 kap. 1 § första stycket och 1 c § SoL, uppgifter om

bedömning av behovet av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL samt beslut att inte inleda en utredning om ett barn enligt andra stycket samma bestämmelse.

Förslaget innebär att samtliga uppgifter i en anmälan, dock inte om anmälan gjorts av familjerådgivning eller Barnombudsmannen, och en förhandsbedömning får föras in i ett s.k. sammanställningsregister. Socialstyrelsen har konstaterat att integritetsintrånget förvisso hade kunnat minska om det närmare regleras vilka personuppgifter som ska få tas med i en sammanställning men har framhållit att det är svårt att se att en socialnämnd skulle kunna sälla bort en del uppgifter som inte är relevanta i en ny förhandsbedömning samt att även uppgifter som kan tyckas vara oriktiga eller oviktiga senare kan visa sig ha betydelse. Vidare har framhållits vikten av att socialnämnderna, vid genomförande av en omedelbar skyddsbedömning, har tillgång till all relevant information för att bedöma barnets behov av skydd. Därav har Socialstyrelsen inte föreslagit någon annan reglering än den som anges ovan.

Socialstyrelsen har bedömt att 12 § SoLPuF, som reglerar tillåtna ändamål för personuppgiftsbehandling för kommunala myndigheter inom socialtjänsten, behöver kompletteras för att en kommun ska få behandla personuppgifter i en omedelbar skyddsbedömning och en förhandsbedömning som gäller barn. Därför har Socialstyrelsen lämnat förslag om att nämnda bestämmelse ska kompletteras så att det framgår att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för bedömning av behov av omedelbart skydd för ett barn och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt 11 kap. 1 a § första respektive andra stycket SoL. Till följd av detta har också lämnats förslag om ändring i 15 § SoLPuF som reglerar tillåtna sökbegrepp.

Socialstyrelsen har vidare föreslagit införande av en särskild gallringsfrist om tre år för sammanställningar av anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn som inte leder till utredning, vilket föreslås framgå av 12 kap. 1 § SoL. Socialstyrelsen har menat att om en ny anmälan, som inte leder till utredning, förs in i en sådan sammanställning bör det inte leda till att gallringsfristen för befintlig personakt förlängs.

Socialstyrelsen har konstaterat att de flesta tillfrågade kommuner uppgett att två eller tre år skulle vara tillräckligt lång gallringstid och att någon kommun uppgett att de, utifrån integritetsskäl, inte söker

längre tillbaka än två år i tiden även om anmälningarna sparas längre än så.

Socialstyrelsen har i rapporten konstaterat att uppgifter i anmälningar kan vara vaga, mer eller mindre allvarliga och innehålla uppgifter som är säkra i olika utsträckning, särskilt bland de anmälningar som inte leder till utredning. Socialstyrelsen har därför bedömt att det utifrån integritetssynpunkt är rimligt att det görs en åtskillnad mellan de anmälningar där nämnden bedömt att en utredning inte ska inledas och uppgifter som dokumenteras i en barnakt efter att en utredning inletts (s. 53 f).

Synpunkter från remissinstanserna

Socialstyrelsens rapport har remissbehandlats (S2019/02544). Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft några invändningar mot förslagen. Bland dem som uttryckligen tillstyrkt förslaget hör den övervägande majoriteten av kommunerna, SKR, Barnombudsmannen, Kammarrätten i Stockholm, Inspektionen för vård och omsorg, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (Länsstyrelsen i Östergötlands län), Myndigheten för delaktighet, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Akademikerförbundet SSR.

Göteborgs stad har ansett att förslaget innebär fördelar för barns och familjers personliga integritet, då socialnämnderna kommer kunna söka efter anmälan och förhandsbedömningen på ett träffsäkert sätt. Länsstyrelsen i Östergötlands län och Botkyrka kommun har framfört att förslaget främjar socialtjänstens möjligheter att uppmärksamma ett utsatt barn i ett tidigare skede samt barn som är föremål för upprepade anmälningar. Länsstyrelsen i Östergötlands län har särskilt betonat att barn som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, ofta är föremål för återkommande orosanmälningar hos socialtjänsten.

Helsingborgs stad har ifrågasatt varför förslaget bara omfattar anmälningar som rör barn och betonat socialnämndernas utökade ansvar även för unga mellan 18 och 20 år. Helsingborgs stad har även framhållit att socialnämnderna kommer ha svårare att få ett fullgott underlag för förhandsbedömningar i ärenden som rör unga. Vidare

har Helsingborgs stad lyft att anmälningar som inte leder till någon utredning och som rör unga, fortsatt kommer att registreras i kronologiska pärmar och att skyddet för den personliga integriteten för de enskilda som förekommer i pärmarna kommer åsidosättas.

Mora kommun, Stockholms stad och Trollhättans kommun har understrukit att förhandsbedömningen i sin helhet behöver vara sökbar om uppgifterna ska kunna användas på avsett sätt.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har ansett att det finns flera fördelar med förslaget ur ett integritetsperspektiv i förhållande till hur dokumentationen sker i dag men att det kan finnas skäl att på längre sikt överväga vissa andra förändringar och lösningar. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har även framhållit att frågan bör fortsätta följas för att bedöma om de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga och vilka lärdomar som kan dras av nya sammanställningsmöjligheter.

10.8 Överväganden och förslag

10.8.1 Samtliga anmälningar om oro för barn bör bli digitalt sökbara

Bedömning: Socialtjänsterna behöver kunna ta del av samtliga anmälningar om oro som gjorts för ett barn på ett effektivt och rättssäkert sätt för att kunna utreda och tillgodose ett barns eventuella behov av skydd eller stöd. Samtliga anmälningar om oro för barn bör bli digitalt sökbara.

Skälen för utredningens bedömning

Innan socialnämnden beslutar om att inte inleda en utredning bör uppgifter som finns i förekommande personakt beaktas. Även tidigare inkomna anmälningar hos den egna nämnden bör beaktas, om det är möjligt. Detta framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (allmänna råd till 11 kap. 1 a § andra stycket SoL).

Möjligheterna för en socialnämnd att tidigt uppmärksamma de barn som är föremål för upprepade anmälningar om oro och få del av relevant information om barnet, i de fall en utredning tidigare inte

inletts, behöver enligt vår uppfattning stärkas. Det förekommer att det inkommer anmälningar om oro för barn som i sig inte är tillräckligt allvarliga för att motivera en utredning men om det inkommer upprepade anmälningar om oro avseende samma barn kan det enligt vår bedömning vara en indikation på att ett barn far illa och således motivera att en utredning inleds om eller när en ny anmälan inkommer.

Socialnämnderna har ett omfattande ansvar för att i sitt förebyggande arbete uppmärksamma och skydda barn som far illa. På grund av att det i dag inte är tillåtet för socialnämnder att i ett sökbart register spara anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning kan det vara svårt, i vissa fall omöjligt, för ansvarig socialnämnd att fullt ut beakta och uppmärksamma tidigare inkomna anmälningar om oro för barnet. Enligt vår uppfattning är detta särskilt problematiskt om ett barn är föremål för upprepade anmälningar.

Genom att möjliggöra för socialnämnderna att digitalt kunna söka fram tidigare anmälningar, skyddsbedömningar och beslut som inte lett till en utredning kan socialnämnderna få information inte bara om tidigare anmälningar utan också om vilka ställningstaganden som gjordes i samband med denna. Därigenom ökar möjligheterna för en socialnämnd att upptäcka och identifiera barn som behöver skydd eller stöd samtidigt som skyddet för barn som far illa eller som riskerar att fara illa stärks.

Den hantering som i dag sker av anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning, där de i de flesta kommuner sätts in i en s.k. kronologisk pärm, är enligt vår bedömning inte bara rättsosäker, ineffektiv och tidsödande utan kan även innebära att barn som behöver socialnämndens skydd eller stöd inte får det.

Sammantaget menar vi därför att det är angeläget att socialnämnderna får rättsliga förutsättningar som effektiviserar och möjliggör en ändamålsenlig och rättssäker hantering av anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning.

10.8.2 En anmälan om oro för barn bör alltid bli del av en barnakt

Bedömning: När en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd bör en barnakt skapas, om en sådan inte redan finns för barnet. Utöver anmälan bör uppgifter om bedömningen av omedelbart skydd för barnet, förhandsbedömningen och beslutet i frågan om att inleda eller inte inleda en utredning dokumenteras i barnakten.

Skälen för utredningens bedömning

När en anmälan om oro inkommer till en socialnämnd bör en barnakt skapas om en sådan inte redan finns för barnet

Personakter inom socialtjänsten innehåller en mängd uppgifter om den enskilde och dennes anhöriga. Som vi har beskrivit i avsnitt 10.4.2 har Socialstyrelsen i sina föreskrifter och allmänna råd SOSFS 2014:5 angett vilka uppgifter personakten ska eller bör innehålla.

Som allmänna utgångspunkter gäller att det i personakten endast bör tas in sådana uppgifter som har betydelse för socialtjänstens bedrivande, personakten ska inte tillföras onödiga uppgifter och värdeomdömen som inte är faktiskt underbyggda ska undvikas (prop. 1979/80:1 Del A s. 438). Eftersom dokumentation om personliga förhållanden alltid utgör ett visst integritetsintrång utgör dessa utgångspunkter ett skydd för den enskilde.

Socialnämndernas personakter med sökregister bildar ett *personregister*. Förutom personakter finns det andra typer av register som innehåller sammanställningar av uppgifter om enskilda. Dessa register är upprättade för att underlätta administrationen av socialtjänsten (prop. 1979/80:1 Del A s. 438). Uppgifter i dessa register har bedömts vara tillgängliga på ett mer omedelbart sätt än vad som är fallet med uppgifter i personakterna. Registren lämnar upplysningar om den enskilde utan att samtidigt kunna ge en fullständig och objektiv beskrivning av den enskildes förhållanden. Registren har därför ansetts framstå som särskilt känsliga från integritetsynpunkt. Därtill kommer att de är mer lättillgängliga och används av ett långt större antal tjänstemän vid socialförvaltningen än vad som är fallet med den enskilda personakten (prop. 1979/80:1

Del A s. 440). Mot bakgrund av detta menar vi att det kan anses utgöra ett mindre integritetsintrång om känsliga uppgifter sparas i en sammanhållen personakt än om uppgifterna blir en del av en annan typ av register.

I *sammanställningsregister*, med vilket alltså avses andra register än personakter, får som huvudregel inte tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden (7 a § SoLPuL). Syftet med regleringen är att registren inom socialtjänsten endast ska innehålla uppgifter som i andra sammanhang normalt är offentliga (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 439).

När en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd finns som utgångspunkt krav om att handlingen ska registreras (5 kap. 1 § OSL). Detta gäller dock inte om handlingen tillfogas en personakt (2 § offentlighets- och sekretessförordningen). Socialstyrelsen har i sin handbok *Handläggning och dokumentation* angett att om socialnämnden, direkt när anmälan inkommer, bedömer att en utredning ska inledas ska en personakt, om en sådan inte finns, läggas upp och anmälan bli en del av denna utan någon registrering (s. 302). Endast undantagsvis, om det tar tid att fatta beslut om en utredning ska inledas eller inte, kan det bli aktuellt att dessförinnan registrera handlingen (jfr JO 2004/05 s. 391). Dagens ordning innebär alltså att endast om en utredning inleds så blir anmälan om oro för barn en del av en barnakt (förutsatt att en barnakt inte finns sedan tidigare). Detta är också i enlighet med Socialstyrelsens definition av begreppet personakt där det avgörande är om en person är eller har varit aktuella för *utredning* eller *insats* (2 kap. 1 § SOSFS 2014:5).

Att skapa en barnakt redan i samband med att en anmälan om oro inkommer till en socialnämnd, om en sådan inte redan finns, har enligt vår bedömning flera fördelar och det är därför en ordning som, vilket vi utvecklar närmare i det följande, vi förordar. Det är också vad som framstår som mest ändamålsenligt mot bakgrund av att det som sker när anmälan inkommit utgör ärendehandläggning och mot bakgrund av att det beslut som fattas, oavsett om en utredning inleds eller inte, utgör myndighetsutövning (se avsnitt 6.2 och 6.3).

Den dokumentation som sker i personakterna omgärdas av flera rättssäkerhetsgarantier genom de krav som ställs på dokumentationen, både vad den ska och inte ska innehålla.

Blir en anmälan om oro för barn en del av en barnakt blir den också möjlig att söka fram, oavsett om socialnämnden beslutar att inleda en utredning eller att inte inleda en utredning.

Att en barnakt skapas när en anmälan om oro inkommer innebär också att de barn som har varit föremål för en anmälan tidigare, inom samma socialnämnd, kommer att ha en sammanhållen akt där samtliga handlingar och bedömningar som rör barnet finns. Detta i sin tur innebär att socialnämnderna får möjlighet att få en helhetsbild av barnets situation och på ett mer effektivt sätt kan följa vad som har hänt tidigare och vilka insatser som har erbjudits alternativt när beslut fattats om att några insatser inte behövs.

Att en anmälan om oro för barn alltid blir en del av en barnakt innebär vidare att socialnämnden inte behöver ta ställning till om handlingen ska registreras enligt 5 kap. 1 § OSL, eftersom handlingar som blir en del av en personakt inte behöver registreras (2 § offentlighets- och sekretessförordningen). Det problem som ibland kan uppstå vad gäller den administrativa hanteringen av anmälningar, när det inte omedelbart fattas beslut i frågan om en utredning ska inledas eller inte inledas, kommer således inte att uppstå (se avsnitt 10.7.1). Att en barnakt skapas när anmälan inkommer till socialnämnden medför därmed att anmälningar om oro för barn aldrig kommer att ”sväva fritt” inom förvaltningen (jfr JO:s inspektionsprotokoll den 19 april 2007, dnr 1033-2007 och JO 2004/05 s. 391).

Om socialnämnden efter en förhandsbedömning beslutar att inte inleda en utredning ska detta dokumenteras med vissa uppgifter (5 kap. 2 § SOSFS 2014:5) och ett beslut att inleda en utredning ska dokumenteras i journalen (5 kap. 3 § SOSFS 2014:5). Även en omedelbar skyddsbedömning enligt 11 kap. 1 a § SoL ska dokumenteras (5 kap. 4 § SOSFS 2014:5).

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd framgår att en personakt bl.a. ska innehålla upprättade och inkomna handlingar av betydelse för handläggningen av ett ärende (4 kap. 6 § SOSFS 2014:5). Vi menar att inte bara anmälan är av betydelse för handläggningen av det uppkomna ärendet utan även den omedelbara skyddsbedömningen och förhandsbedömningen. Dessa uppgifter bör därför alltid dokumenteras i barnakten, även när en anmälan om oro för barn inte leder till att en utredning inleds.

Vid frågan om det alltid, när en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd, ska skapas en barnakt, förutsatt att en sådan inte redan finns, kan det också vara av intresse att titta på vilken ordning som valts i några andra nordiska länder.

I Finland gäller att alla anmälningar om oro för barn registreras och sparas på samma sätt. Av uppgifterna om behandlingen av anmälan ska det framgå om anmälan bedömts vara ogrundad. En ogrundad anmälan leder inte till en klientrelation inom socialvården. Finska Social- och hälsovårdsministeriet har förklarat att alla anmälningar dock finns tillgängliga i klientregistret och är möjliga att söka fram vid ett senare tillfälle (se avsnitt 5.2).

I Norge ska barnevernstjensten avge en skriftlig motivering när den väljer att inte inleda en utredning, vilket framgår av barnevernsloven. Detta ska dokumenteras i barnets ärende (barnets sak), vilket också framgår av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets riktlinjer (se avsnitt 5.3)⁷⁷.

Enligt dansk lag har kommunerna en skyldighet att ha ett centralt register för anmälningar. Det innebär att alla anmälningar om oro för barn registreras centralt vid mottagandet. På så sätt skapas en överblick över dels antalet mottagna anmälningar i kommunen, dels hur snabbt de behandlas.⁷⁸ Enligt uppgift från danska Ankestyrelsen sker registreringen i kommunens system, DUBU (se avsnitt 5.4).

Vid en genomgång av regleringen i Finland, Norge och Danmark kan vi alltså konstatera att dessa länder behandlar anmälningar om oro för barn på samma sätt rent administrativt, oavsett om anmälan föranleder någon vidare utredning eller inte. Vi menar att den ordningen även bör införas i Sverige.

Förslaget kräver inga författningsändringar men Socialstyrelsen behöver se över sina föreskrifter och allmänna råd

Frågan om och när en barnakt, dvs. en personakt för barnet, ska skapas regleras vare sig i lag eller förordning. Inte heller finns det i lag eller förordning definierat vad en barnakt ska innehålla.

⁷⁷ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, *Rundskriv for barnevernstjenestens saksbehandling (Saksbehandlingsrundskrivet)*, 03/ 2023, s. 125.

⁷⁸ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier*, punkt 82.

I 4 kap. 2 § SOSFS 2014:5 anges att handlingar som avser personer som *är eller har varit aktuella för utredning* eller *insats* i en verksamhet ska hållas samman i personakter. Vidare har Socialstyrelsens definierat begreppet personakt på så sätt att det är en akt som innehåller journalanteckningar och andra handlingar om en eller flera personer *som är eller har varit aktuella för utredning eller insats inom socialtjänsten* eller verksamhet som bedrivs med stöd av LSS (2 kap. 1 § SOSFS 2014:5).

Att en barnakt ska skapas redan när en anmälan om oro för ett barn inkommer till en socialnämnd medför följaktligen att Socialstyrelsen kommer behöva se över sina föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Detta såväl vad gäller definitionen av personakt som vad personakten i vissa fall ska innehålla.

10.8.3 Finns samtliga anmälningar om oro för barn i en barnakt blir de digitalt sökbara

Bedömning: Om samtliga anmälningar om oro för ett barn, oavsett om en utredning inleds eller inte inleds, blir en del av en barnakt kommer det bli möjligt att digitalt söka fram tidigare anmälningar om oro för barnet. Det kommer också bli möjligt att efter en sökning ta del av tidigare bedömningar som har gjorts av omedelbart skyddsbehov och under en förhandsbedömning.

Skälen för utredningens bedömning

Att en anmälan om oro för ett barn alltid blir del av en barnakt innebär att samtliga anmälningar om oro för barnet blir möjliga att söka fram digitalt. Detta gäller alltså oberoende av om anmälan leder till en utredning eller om den inte leder till en utredning. De fördelar som detta innebär har vi beskrivit i avsnitt 10.8.2.

I tillägg till anmälan om oro för barnet bör även den omedelbara skyddsbedömningen, förhandsbedömningen och beslutet i frågan om en utredning ska inledas eller inte inledas bli en del av barnakten.

Genom att söka på det aktuella barnets för- och efternamn, personnummer eller samordningsnummer kommer socialnämnden

alltså kunna få del av dessa handlingar på ett träffsäkert, rättssäkert och effektivt sätt.

10.8.4 Vissa handlingar i en barnakt ska sparas längre tid än i dag

Förslag: En anmälan om oro för ett barn och handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en sådan anmälan samt övriga handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska sparas längre tid än i dag.

Skälen för utredningens förslag

Det bör finnas en möjlighet att i vuxen ålder kunna ta del av handlingar från den egna barnakten

För att analysera om gallringsbestämmelserna i fråga om barnakter bör ändras är en inledande fråga om det finns ett sådant behov. Denna fråga kan besvaras utifrån flera olika aspekter vilka i många delar hör samman med de skäl som finns till varför dokumentation inom socialtjänsten överhuvudtaget bör göras.

En fråga som då är av betydelse är i vilken utsträckning handlingar i barnakter efterfrågas av den som akten rör.

Vi har via Kommunalförbundet Sydarkivera ställt frågor till aktörer inom arkivsektorn. Vi har fått svar från arkivarier i sammanlagt 21 kommuner, ett regionarkiv, ett kommunalförbund samt Kommunalförbundet Sydarkivera.

Vi har bl.a. frågat om arkivarierna i sin verksamhet kommer i kontakt med personer som vill ta del av handlingar i sin barnakt. De svar vi har fått visar att det förekommer regelbundna förfrågningar till arkiven från nu vuxna personer som vill ta del av handlingar från deras barnakter. Även om många av svaren vi har fått tyder på att antalet förfrågningar endast uppgår till några få per år har vi också fått svar som anger att efterfrågningar görs flertalet gånger per år liksom att det handläggs en stor mängd ärenden årligen där personer eftersöker dokumentation från sin barndom.

Betydelsen för en enskild att som vuxen kunna ta del av handlingar i sin barnakt har blivit tydlig under vårt arbete och är, utöver efterfrågan, något som klargör att det finns ett behov av att handlingarna inte gallras redan fem år efter den sista anteckningen gjorts i akten. I *Upprättelseutredningens* betänkande *Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården* (SOU 2011:9) konstaterades att många av de som den utredningen hade haft kontakt med hade framhållit det värdefulla i att få del av arkivmaterial rörande deras uppväxtvillkor. Utredningen framhöll också att även om det för vissa personer ibland hade kommit att leda till smärtsamma insikter, så hade det samtidigt lett till att den enskilde bättre lärt känna sin egen barndomshistoria (s. 178).

Flera av de arkivarier som vi har samrått med har bekräftat detta och lyft fram att de anser att det för den enskilde individens skull finns ett behov av att spara handlingar i en barnakt under längre tid än i dag. Det handlar om en rätt att ta del av vad som ”faktiskt hände” och på så sätt få svar på frågor och skapa en förståelse. Uppgifter i barnakten kan då komma att utgöra en viktig pusselbit i ett större sammanhang. Liknande inspel som de nu redovisade har gjorts av barnrättsorganisationen Maskrosbarn som har påtalat att dokumentationen om vad som hänt under barndomen är en viktig pusselbit för att förstå sin historia.

Flera av de arkivarier som vi har samrått med har också framhållit att enskilda även behöver kunna ta del av sådana handlingar som innebär att en socialtjänst beslutat att inte vidta någon åtgärd.

De arkivarier som har behövt lämna besked till en enskild att handlingar i deras barnakt är gallrade har förklarat att de som efterfrågat handlingarna blivit ledsna, besvikna, upprörda, känt ilska och frustration och varit undrande till varför handlingarna inte finns kvar. De arkivarier som kunnat lämna ut handlingar från en persons barndom har beskrivit att de som får ta del av handlingarna är tacksamma över att akten finns kvar och att det har en mycket stor betydelse för individen att ta del av den ifrågasvarande dokumentationen.

De reaktioner som arkivarierna har beskrivit tydliggör betydelsen för enskilda att få möjlighet att ta del av handlingar i sin barnakt och därmed något som visar på behovet av att handlingarna sparas längre tid än i dag.

Rättssäkerhet och likabehandling talar för att handlingar i barnakter bör sparas längre tid än i dag

Den enskildes rättssäkerhet är ett av huvudändamålen med dokumentation och gallring inom socialtjänsten. Även rätten att ta del av handlingar som rör ens eget ärende tar sin utgångspunkt i rättssäkerhetsaspekter.

Nuvarande gallringsfrist, där gallring sker fem år från den senaste anteckningen, har införts för att tillgodose integritetsaspekter och den enskildes rättssäkerhet. Samtidigt har det också ansetts att en femårig gallringsfrist i vissa fall är otillräcklig, även det utifrån rättssäkerhetsskäl (jfr Ds S 1986:5 s. 118 samt prop. 1989/90:72 bilaga 2 s. 94 f.) Därför undantas vissa särskilda handlingar från den femåriga gallringsfristen. Samtliga handlingar, med undantag för de som avser bevarande för forskningsändamål, avser handlingar som rör barn (12 kap. 2 § första-tredje stycket SoL).

Det måste anses utgöra en grundläggande rättighet för den enskilde att kunna ta del av den dokumentation som finns om en själv för att se vilka uppgifter som har noterats, vilka överväganden som har gjorts, eller för den skull inte har gjorts, samt vilka åtgärder som vidtagits. Detta menar vi omfattar en rätt att få ta del av samtliga handlingar som rör en, inklusive anmälningar och beslut som inte lett till en utredning. För den som har varit aktuell hos socialtjänsten som barn handlar det också ytterst om rätten att få kunskap om sin historia och bakgrund.

Barn har i och för sig rätt att ta del av handlingarna i sin akt under tiden ett ärende pågår. Det är emellertid närmast självklart att det är först sedan ett barn vuxit upp som det finns en verklig och reell möjlighet för personen att tillgodogöra sig och förstå innehållet i handlingarna. När personen har fyllt 18 år kan det ha gått betydligt längre tid än fem år sedan den sista anteckningen gjordes, vilket enligt dagens reglering innebär att handlingarna i akten inte längre finns kvar eftersom de har gallrats. Nuvarande gallringsfrist medför därför att barnet och den sedermera vuxne personen inte fullt ut ses som rättighetsbärare då rätten att ta del av handlingar i den egna akten inte går att realisera.

Regleringen i 7 kap. 2 § socialtjänstförordningen innebär att vissa kommuner inte gallrar handlingar i bl.a. barnakter samt att samtliga kommuner inte gallrar handlingar om personen som akten avser är

född ett visst datum. Detta görs med hänsyn till forskningens behov av ett representativt urval. Det nu beskrivna är enligt vår bedömning inte en rimlig ordning utifrån ett likabehandlingsperspektiv. Detta kan inte anses stå i överensstämmelse med barns rätt att, oberoende av var föräldrarna har valt att bosätta sig under barnets uppväxt, ha tillgång till handlingar från barndomen för att, om så önskas, i vuxen ålder kunna ta del av sin historia.

Handlingar i barnakter har stor betydelse för socialtjänsternas arbete med barn

En utredning som har genomförts avseende ett barns behov av skydd eller stöd innehåller information om barnet, barnets situation och uppväxtförhållanden. När en anmälan inkommer och en socialnämnd ska göra en förhandsbedömning av om en utredning ska inledas eller inte inledas kan viss information inhämtas, utan att en utredning anses inledd. Sådana uppgifter är bl.a. de som kan finnas i en redan befintlig barnakt. Har socialnämnden tidigare gjort en utredning och kan socialnämnden ta del av denna är det således givet att socialnämnden får ett betydligt mer omfattande underlag vid förhandsbedömningen när en ny anmälan inkommer än om så inte är fallet. Möjligheten att kunna ta del av uppgifter från en tidigare utredning är därför av betydelse i arbetet med att ge barn och unga skydd eller stöd.

Anmälningar om oro till en socialnämnd rörande ett och samma barn kan göras flera gånger under barnets uppväxt och anmälan kan göras av flera olika anmälare. Görs anmälan av en person som inte är anmälningsskyldig kan anmälan vara anonym. Trots att flera eller upprepade anmälningar görs finns det situationer där socialnämnderna fattar beslut om att inte inleda en utredning. Detta kan t.ex. ha att göra med att informationen i anmälan är så knapphändig att det inte går att säga att det finns skäl för en utredning. Den omständigheten att ett barn förekommer i flera anmälningar måste emellertid ses som en indikation på att barnet kan vara i behov av någon form av stöd eller skydd. Detta även om ingen av anmälningarna var för sig har lett till en utredning och oaktat att det i vissa fall kan ha gått lång tid mellan anmälningarna. Inte bara tidigare utredningar utan även tidigare anmälningar och gjorda

förhandsbedömningar kan därför ha betydelse när socialnämnderna ska ta ställning till om en utredning ska inledas eller inte.

Socialstyrelsen har vid utarbetande av rapporten *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021* intervjuat chefer och personal inom socialtjänsten. Socialstyrelsen har i rapporten angett att flera intervjupersoner resonerade om att anmälningar som återkommer kring ett barn ibland signalerar en större oro än vad en enskild anmälan i samma fall skulle göra, exempelvis när det finns ett flertal tidigare anmälningar som var och en inte föranlett en utredning, men där de sammantaget visar en bild av ett barn i stort behov av stöd (s. 39). Rapporten har vidare angett att det, enligt intervjupersonerna, är tydligt att informationen i tidigare anmälningar kan vara ett viktigt underlag i bedömningen av nya och återkommande anmälningar och att den är av betydelse för beslutet om att inleda en utredning eller inte inleda en utredning (s. 40).

Även tidigare anmälningar som gjorts på grund av osämja eller konflikt mellan exempelvis barnets föräldrar kan enligt vår bedömning vara av relevans för socialnämnderna vid en eventuell ny anmälan. Att föräldrar grundlöst anmäler varandra kan t.ex. vara ett tecken på att barnet befinner sig i ett så pass konfliktfyllt sammanhang att barnet behöver stöd från socialtjänsten. Det ska i det sammanhanget nämnas att det inte finns anledning att anta annat än att socialtjänsternas handläggare har kompetens att avgöra betydelsen av tidigare anmälningar, vilket innefattar kompetensen att avgöra när tidigare anmälningar kan lämnas utan avseende.

När en utredning har inletts finns det också flera fördelar för det enskilda barnet om utredande socialnämnd har tillgång till handlingar från tidigare anmälan eller tidigare utredning. Detta ger utredaren en bättre möjlighet att skapa sig en helhetsbild och se barnets situation i en större kontext vilket i sin tur gör att barnet kan erbjudas insatser som är än mer individuellt anpassade än om denna information inte finns tillgänglig.

Uppgifter i tidigare utredningar och anmälningar, inklusive de som inte lett till en utredning, ger därmed socialnämnderna ytterligare ett viktigt verktyg för att redan på ett tidigt stadium kunna fånga upp de barn som är i behov av skydd eller stöd.

Handlingar i barnakter kan också påvisa vilka insatser, åtgärder och utredningar som har övervägts eller genomförts av socialtjänsten. Genom att handlingar sparas längre tid än i dag ges en ökad

möjligheten att kontrollera, följa upp och utvärdera socialtjänsternas arbete i stort. Därmed förbättras utrymmet för att med konkreta uppgifter kunna bemöta spekulationer, ryktesspridning och desinformation. Detta kan öka förtroendet för socialtjänsterna vilket i längden gynnar de barn som är beroende av att deras föräldrar känner tillräcklig tillit till socialtjänsterna för att vända sig dit eller samtycka till frivilliga insatser.

Ökad möjlighet till uppföljning

Ytterligare ett skäl till att handlingar i barnakter bör sparas längre tid än i dag tar sin utgångspunkt i den rapport med sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige som FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) publicerade den 6 februari 2023. Barnrättskommittén angav bl.a. att

[t]he Committee is concerned about the lack of data disaggregated by disability, ethnic origin and socioeconomic and migration background, which does not allow for sufficient analysis of the situation of children, and recommends that the State party:

(a) Strengthen its data collection system regarding both qualitative and quantitative indicators that encompass all areas of the Convention, and that the data are disaggregated by age, sex, disability, geographical location, ethnic and national origin, and socioeconomic background, in order to facilitate analysis of the situation of children, in particular those in situations of vulnerability (CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 10).

För att möjliggöra sådan uppföljning som Barnrättskommittén efterfrågar finns det behov av en förlängd gallringsfrist för handlingar i barnakter.

Vissa handlingar i en barnakt ska sparas längre tid än vad som görs i dag

Att handlingar i barnakter är efterfrågade, att det är viktigt för den enskilde att kunna ta del av handlingarna i vuxen ålder, principer om rättssäkerhet och likabehandling, handlingarnas betydelse för socialtjänsternas arbete med barn och unga samt för att det ska finnas en möjlighet till uppföljning innebär att det finns ett behov av att spara vissa handlingar i barnakter längre tid än vad som görs i dag. Utifrån

det behov som vi har beskrivit ovan och den avgränsning vi har gjort i avsnitt 10.1 föreslår vi att de handlingar som ska spara längre tid än i dag är

- a) en anmälan enligt 14 kap. 1 och 1 c §§ SoL eller 7 § lagen om Barnombudsman samt handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en sådan anmälan, och
- b) övriga handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

De främsta skälen till att en *anmälan* enligt 14 kap. 1 och 1 c §§ SoL eller 7 § lagen om Barnombudsman ska sparas längre tid än i dag är barnets rätt att få ta del av en sådan i vuxen ålder samt de fördelar som vi menar att det innebär för socialtjänsterna att kunna ta del av tidigare anmälningar vid en eventuell ny anmälan om oro. Detta gäller alltså oavsett om anmälan lett till att en utredning inletts eller inte inletts samt oavsett vem som har gjort anmälan.

Utöver anmälan föreslår vi att *handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en anmälan* ska sparas längre tid än i dag. Med detta avses bl.a. eventuella journalanteckningar, gjord skydds- och förhandsbedömning, information till en anmälare enligt 14 kap. 1 b § SoL samt beslut om att inleda eller inte inleda en utredning. Skälen för att dessa handlingar ska sparas är samma som vad avser skälen för att en anmälan ska sparas.

Utöver de handlingar som nu har angetts föreslår vi att även *övriga handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd* ska sparas längre tid än i dag. Detta blir alltså bara aktuellt om en socialnämnd har beslutat att inleda en utredning.

En utredning kan mynna ut i ett beslut om att ärendet avslutas utan insats, att insatser erbjuds med stöd av socialtjänstlagen alternativt att socialnämnden finner att det finns behov av ett ingripande enligt LVU.

Formuleringen "*handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en utredning om*" förekommer i 12 kap. 2 § första stycket SoL. Enhetlighet talar för att en likadan formulering ska väljas avseende de handlingar som vi föreslår ska undantas från huvudregeln i 12 kap. 1 § SoL. I den bestämmelse vi nu föreslår

innebär formuleringen att samtliga handlingar som är hänförliga till en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd ska sparas längre tid vilket bl.a. inkluderar

- grundläggande uppgifter om den enskilde,
- journalen och gjorda journalanteckningar,
- andra handlingar än en anmälan som medfört att ärendet inletts dvs. en ansökan eller dokumentation av information som kommit till socialnämndens kännedom på annat sätt (se avsnitt 3.3.1 om att utredning ska inledas utan förhandsbedömning),
- inkomna, utgående och upprättande handlingar t.ex. handlingar som socialnämnden begärt in eller som annars getts in under utredningen eller skriftlig dokumentation som gjorts i ärendet, vid kontakt med barnet, föräldrarna eller andra utomstående,
- inhämtade registerutdrag eller registeruppgifter,
- planeringen av utredningen, genomförd utredning och beslutsunderlag,
- beslut vilket avser såväl beslut med stöd av socialtjänstlagen som LVU samt vad besluten grundar sig på, samt
- handlingar som avser den beviljade insatsen, inklusive planering samt eventuell uppföljning av denna.

Sammantaget utformas regleringen alltså så att samtliga handlingar som kan antas vara av betydelse för den enskilde och socialtjänsten, utifrån de resonemang som vi har fört ovan, sparas längre tid än i dag. Frågan om hur längre dessa handlingar ska sparas behandlar vi i avsnitt 10.8.6.

10.8.5 Sekretesstiden för handlingar i barnakter bör inte ändras

Bedömning: Den 70-åriga sekretesstiden bör inte ändras för allmänna handlingar i barnakter.

Skälen för utredningens bedömning

I vårt uppdrag ingår att överväga om sekretesstiden för handlingar i barnakter, dvs. de allmänna handlingar som finns i akterna, bör förlängas.

Vissa av de arkivarierna vi haft kontakt med har framfört att handlingar i barnakter bör bevaras, dvs. sparas för alltid, medan andra har angett att gallringsfristen bör vara längre än i dag och betonat att många som vill ta del av sina handlingar är äldre än just fyllda 18 år. För frågan om handlingarna ska bevaras för alltid alternativt efter hur lång tid gallring ska ske är det av relevans hur länge handlingarna kommer att omfattas av sekretess. Detta eftersom handlingarnas innehåll ofta är känsligt och är av sådant slag att det finns ett stort intresse av att de inte blir offentliga.

Som vi har redovisat tidigare omfattas handlingar hos socialnämnderna av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL (avsnitt 3.4). För uppgift i allmän handling gäller, enligt 26 kap. 1 § sista stycket OSL, sekretessen i högst 70 år. Sekretessen överförs till en arkivmyndighet vid ett överlämnande (11 kap. 6 § OSL, se också avsnitt 10.6).

Offentlighets- och sekretesslagen har flera bestämmelser som reglerar tiden för sekretess i allmänna handlingar. Sekretesstidens längd varierar normalt beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel 50 år eller 70 år. Den längre sekretesstiden har motiverats med att sekretessen som utgångspunkt bör gälla under större delen av den enskildes livstid. Den ökade medellivslängden i Sverige innebär emellertid att den 70-åriga sekretessen inte ger skydd för uppgifter om en människas personliga förhållanden under hela personens livstid och ännu mindre under de närståendes livstid. Det innebär alltså att om handlingarna i barnakter sparas längre tid än 70 år kommer de enligt gällande regelverk att bli offentliga. Om handlingarna ska sparas under längre tid än i dag alternativt bevaras för alltid kan det finnas anledning att föreslå att den 70-åriga sekretesstiden för nu aktuella handlingar ändras så att sekretessen består längre tid än så.

Ett nittiotal paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen anger att sekretess för uppgift i en allmän handling gäller i högst 70 år. Det har således i flertalet olika situationer ansetts att detta är en väl

avvägd sekretesstid. Vi har därför bedömt att frågan om sekretesstiden för handlingar i barnakter ska förlängas bör behandlas i ett större sammanhang och på ett mer övergripande plan än bara avseende den fråga vi har att utreda. Vår bedömning är således att sekretesstiden för handlingar i barnakter i nuläget inte bör ändras. För att handlingarna i barnakter inte ska bli offentliga har vi valt att föreslå att handlingarna ska gallras innan den 70-åriga sekretessen upphör.

10.8.6 Förlängd gallringstid för handlingar i barnakter

Förslag: I en barnakt ska en anmälan om oro för barn, handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en sådan anmälan samt övriga handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd inte gallras förrän 60 år efter barnets födelse.

Bedömning: Det bör inte införas en särskild gallringsfrist för anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Vissa handlingar i en barnakt ska inte gallras förrän 60 år efter barnets födelse

Nästa fråga att ta ställning till är hur länge de handlingar som vi föreslår ska undantas från huvudregeln om gallring enligt regleringen i 12 kap. 1 § SoL ska sparas (se avsnitt 10.8.3). Vi menar att som utgångspunkt bör handlingarna sparas under hela barnets uppväxt fram till dess barnet har fyllt 18 år. Detta eftersom vi bedömer att det är så länge uppgifterna kan komma att ha relevans för socialnämndernas arbete i de fall ny oro uppkommer för barnet. Vi menar att dagens ordning är problematisk då den innebär att uppgifter om ett barn som är föremål för utredning och insatser som liten inte finns kvar om barnet aktualiseras på nytt hos socialtjänsten efter mer än fem år. Det är långt ifrån självklart att uppgifter som förekommit vid det första ärendet framkommer även i det senare.

Olika gallringsfrister är givetvis tänkbara. Om det enda syftet med att spara handlingar längre tid än i dag är att ge socialnämnderna ett bättre beslutsunderlag vid en förhandsbedömning eller bättre underlag vid en ny utredning skulle det saknas behov av att spara handlingarna längre tid än 18 år efter barnets födelse. Som vi har redovisat ovan menar vi dock att det även finns andra skäl för att spara vissa handlingar i barnakten, inte minst för att tillgodose den enskildes möjlighet att som vuxen kunna ta del av handlingar och dokumentation från barndomen. Vi menar därför att de aktuella handlingarna behöver sparas längre tid än 18 år efter barnets födelse.

Här skulle kunna tänkas flera alternativ t.ex. att handlingar gallras 25 år, 30 år eller 40 år efter barnets födelse. Exempelvis kan det tänkas att det är först när eller om en person själv blir förälder som funderingar om den egna barndomen, och därmed viljan att ta rätt på vad som hände under uppväxten, uppkommer. Enligt uppgift hämtad från Statistiska centralbyråns hemsida var medelåldern för förstagångsföräldrar år 2021 ca 30 år för mammor och ca 32 år för pappor. Utifrån det förda resonemanget framstår då en gallringsfrist som innebär att gallring sker 40 år efter barnets födelse som ändamålsenlig.

I Finland förvaras barnskyddsanmälningar i 30 år. Alla andra barnskyddshandlingar förvaras i 120 år efter barnets födelse. Beslut, planer och klientberättelser förvaras varaktigt. Det finns inte någon särskild, kortare, förvaringstid för anmälningar som inte leder till en utredning (se avsnitt 5.2). Som vi har redovisat i avsnitt 5.3 ska bekymringsmeldinger hos barnevernstjenesten i Norge, oavsett om anmälan blir ett ärende eller läggs ned (uansett om meldingene fører til sak eller blir henlagt), bevaras. Samma sak gäller för ärenden som avser särskilda åtgärder enligt barnevernsloven, inklusive utredningar av anmälningar om oro, ärendehantering, insatser eller oppfølging av insatser (saker knyttet til særlige tiltak i henhold til barnevernsloven, inkludert undersøkelser av bekymringsmeldinger, utredninger, saksbehandling, tiltak og oppfølging av tiltak). Anmälningar som inte leder till något (henlegges) ska sparas i fem år i barnevernstjenestens ärendehanteringssystem (saksbehandlingssystem) och därefter överförs till långtidslagring. Detta under förutsättning att det inte kommer in nya upplysningar som ger anledning att företa en utredning.⁷⁹

⁷⁹ Saksbehandlingsrundskrivet – Retningslinjer for barnevernstjenestens saksbehandling, s. 118.

Danska Ankestyrelsen har förklarat att i Danmark sparas (forbliver) en anmälan i barnets eller familjens ärende och detta gäller oavsett om anmälan leder till en utredning eller inte. Enligt Ankestyrelsen gallras eller raderas inte en akt som blir registrerad och den går att söka fram senare.

Som framgår ovan sparas alltså handlingar rörande anmälningar om oro för barn betydligt längre i såväl Finland, Norge som Danmark än i Sverige. Mot bakgrund av att vi i avsnitt 10.8.5 har bedömt att den 70-åriga sekretesstiden för handlingar i barnakter i nuläget inte bör ändras stannar vi vid att föreslå att gallring av handlingar i barnakter inte får ske förrän 60 år efter barnets födelse. Med en sådan frist bedömer vi att det finns gott om tid för den enskilde att ta del av dokumentationen utan att det nu behöver göras någon förändring i offentlighets- och sekretesslagen. Vi bedömer därför att detta är en väl avvägd tid för hur länge handlingarna i en barnakt bör sparas.

Det bör inte införas en särskild gallringsfrist för anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning

I vårt uppdrag ingår att analysera behovet och lämpligheten av en särskild reglering för gallring av anmälningar om oro för barn som inte lett till att socialnämnden beslutat att inleda en utredning av om den behöver ingripa till barnets skydd eller stöd. Vi ska också analysera för- och nackdelar med olika gallringstidpunkter för anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning jämfört med barnakter som innehåller uppgifter om utredning och insatser.

Utifrån de intervjuer som gjorts vid utarbetande av rapporten om att göra anmälningar som gäller barn sökbara har Socialstyrelsen konstaterat att de flesta tillfrågade kommuner uppgett att två eller tre år skulle vara tillräckligt lång gallringstid för handlingar som sätts in i den s.k. kronologiska pärmen, dvs. anmälningar som inte leder till en utredning. Socialstyrelsen har också angett att någon kommun uppgett att de inte söker längre tillbaka än två år i tiden utifrån integritetsskäl även om anmälningarna sparas längre än så. Detta indikerar att det, för socialtjänstens del, inte finns behov av att spara anmälningar som inte leder till utredning längre tid än några år. Samtidigt menar vi att det är svårt att dra några mer omfattande slutsatser av det intervjupersonerna uppgett eftersom det i dag inte

finns möjlighet att ta fram handlingar längre bakåt i tiden än under några år.

Som vi har beskrivit i avsnitt 10.8.4 har arkivarier som vi har samrått med framhållit behovet av att enskilda även kan ta del av sådana handlingar som innebär att en socialtjänst beslutat att inte vidta någon åtgärd.

Förutsättningar för att ge barn en trygg och säker uppväxt ökar om det är möjligt att identifiera och uppmärksamma barn så tidigt som möjligt för att på så sätt förebygga att de far illa. Som vi har framhållit menar vi att det, vid en bedömning av barnets behov av skydd eller stöd, är viktigt att det finns möjlighet att ta del av tidigare anmälningar om oro för barn inklusive vilka överväganden och bedömningar som gjordes då. Tidigare anmälningar kan vara avgörande för om en utredning ska inledas eller inte vid en ny inkommen anmälan om oro. Socialstyrelsens rapport om anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021, till vilken vi har hänvisat ovan, bekräftar behovet och vikten av att kunna ta del av tidigare anmälningar även om de inte lett till en utredning.

Frågan är likväl om detta behov avser samtliga anmälningar. Vidare är frågan om det framstår som proportionerligt och nödvändigt att ha samma gallringsfrist för alla anmälningar, även om dessa inte leder till en utredning och oaktat att det i vissa fall kan handla om s.k. grundlösa anmälningar. I Norge har t.ex. ansetts att uppenbart ogrundade anmälningar inte ska sparas, men det måste då stå helt klart att det handlar om just en uppenbart ogrundad anmälan. Finns det tvivel om så är fallet ska anmälan behandlas som om den inte var uppenbart ogrundad (se avsnitt 5.3).

Vad gäller just s.k. grundlösa anmälningar har det i våra samråd med berörda myndigheter framförts att det kan anses särskilt integritetskränkande att socialnämnden sparar dessa under en längre tid. Detta eftersom sådana anmälningar många gånger kan bero på osämja eller en konflikt i stället för en verklig oro för ett barn. Det har även framförts att en s.k. grundlös anmälan om oro för ett barn kan göra skada för en person som i vuxen ålder tar del av den. Men i våra samråd med socialsekreterare har också framförts att även dessa anmälningar kan vara viktiga eftersom de utvisar vilken situation och kontext ett barn befinner sig i.

Vi har inte kunnat få fram information hur vanligt förekommande det är med s.k. grundlösa anmälningar om oro för barn.

Detta inte minst eftersom det svårligen går att göra en generell definition av vad en grundlös anmälan är. Socialstyrelsens senaste rapport om anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa har undersökt både anmälningsorsaker och innehåll i anmälningar (s. 24 ff.). Enligt vår bedömning talar inget i rapporten för att s.k. grundlösa anmälningar skulle förekomma i någon större omfattning. Det har under vårt arbete inte framkommit annat än att denna typ av anmälningar utgör en mindre del av det totala antalet anmälningar om oro för barn.

Att införa en i lag särskild gallringsfrist för s.k. grundlösa anmälningar menar vi varken är en ändamålsenlig eller rättssäker ordning. Även om en sådan reglering infördes vore det snarast omöjligt att säkerställa att gallring inte skulle ske godtyckligt eller baserat på subjektiva uppfattningar. Att avgöra om en anmälan är grundlös eller inte handlar ytterst om en subjektiv bedömning snarare än ett konstaterande utifrån objektiva kriterier. Såväl godtycke som subjektivitet är något som står i direkt motsats till rättssäkerhet och således inte något som bör ges utrymme för i lagstiftningen.

Vidare kan det, mot bakgrund av att antalet anmälningar som anses grundlösa kan antas vara få i förhållande till det totala antalet anmälningar, inte anses proportionerligt eller samhällsekonomiskt försvarbart att införa en särskild reglering för gallring av s.k. grundlösa anmälningar. Av relevans vid denna försvarlighetsbedömning är också att även s.k. grundlösa anmälningar kommer att omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Risken för spridning av uppgifterna får därmed anses vara låg.

Enligt vår uppfattning är det inte heller möjligt att helt avfärda betydelsen av s.k. grundlösa anmälningar. Även om sådana anmälningar gjorts på grund av osämja eller konflikter, tex. mellan grannar eller mellan föräldrar, så kan de ge en indikation på hur barnet har det omkring sig. Ett barn som befinner sig i en situation där föräldrarna har en så pass hög konfliktnivå med någon att anmälningar om oro görs till socialtjänsten kan vara i behov av stöd från socialtjänsten även om uppgifterna i anmälan i sig är grundlösa.

Vad gäller farhågan att en s.k. grundlös anmälan skulle kunna utgöra skada för den person som i vuxen ålder får del av den är vår uppfattning att det inte är offentliga myndigheters uppgift att skydda enskilda från att få ta del av uppgifter om dem själva, även

om det är uppgifter som kan vara jobbiga att få del av. Vi menar i stället det motsatta dvs. att myndigheter har ett ansvar för att se till att enskilda får möjlighet att ta del av handlingar och uppgifter som rör dem.

Sammantaget är det vår bedömning är att det inte bör införas en särskild gallringsfrist för anmälningar om oro för barn som inte leder till utredning även om de anses vara grundlösa. Enligt vår mening gäller detta oavsett om det är en anmälningsskyldig enligt 14 kap. 1 § första eller andra stycket SoL, familjerådgivning, Barnombudsmannen eller en privatperson som har gjort anmälan.

10.8.7 Handlingar i en barnakt bör överlämnas till en arkivmyndighet först när barnet har fyllt 18 år

Bedömning: Handlingar i en barnakt bör överlämnas till en arkivmyndighet först när barnet har fyllt 18 år.

Skälen för utredningens bedömning

När socialnämnderna lämnar över handlingar i en barnakt till en arkivmyndighet blir följden att arkivmyndigheten, om socialnämnden därefter vill ta del av handlingarna, kommer att pröva om sekretess gäller innan handlingarna lämnas ut. Detta eftersom sekretessen har överförts vid överlämnandet. Arkivmyndigheterna ska då tillämpa socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL. Eftersom denna bestämmelse presumerar sekretess måste det i princip finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att handlingarna ska kunna lämnas ut. Utlämnande med stöd av 14 kap. 1 § SoL aktualiseras inte eftersom arkivmyndigheter inte omfattas av denna bestämmelse och tillämpning av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är inte heller aktuellt då denna bestämmelse inte bryter socialtjänstsekretessen (jfr resonemanget av Kammarrätten i Jönköping dom meddelad den 4 juli 2019 i mål 1963-19).

Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) menade i betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) att det förefaller osäkert vad överföringen av sekretess innebär om den myndighet som levererat handlingarna till arkivmyndigheten vill låna tillbaka

handlingarna. Om den sekretessbestämmelse som blir tillämplig hos arkivmyndigheten har ett omvänt skaderekvisit och myndigheten vill låna tillbaka handlingar för att använda uppgifterna för myndighetsutövning till nackdel för den enskilde menade kommittén att sekretess möjligen kunde gälla (jfr SOU 2003:99 Del 1 s. 213 f.). Frågan om när själva överlämnandet ska ske från en socialnämnd till en arkivmyndighet kan därför vara av betydelse.

I dag överlämnas socialnämndens arkiv efter överenskommelse med arkivmyndigheten. Tidpunkten för överlämnande är alltså inte reglerat i lag utan det är upp till socialnämnderna att själva avgöra när det ska ske.

Vår bedömning är att överlämnande inte bör ske under den tid som socialnämnderna kan komma att ha behov av handlingarna. Ett sådant potentiellt behov av handlingarna kan finnas fram till dess barnet fyller 18 år. Ett överlämnande bör därför aktualiseras först när barnet har fyllt 18 år. Eftersom frågan om överlämnande i dag inte regleras i lag finns det emellertid inte skäl att nu föreslå någon sådan reglering.

10.8.8 Övriga frågor om sekretess

Bedömning: Det finns inte behov av några nya sekretessbestämmelser med anledning av förslaget att vissa handlingar i en barnakt inte ska gallras förrän 60 år efter barnets födelse.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår är ett av skälen till det här behandlade lagförslaget att tillgodose rätten att i vuxen ålder ta del av dokumentation rörande sin barndom. En fråga som då uppkommer är hur denna rätt förhåller sig till det sekretesskydd som gäller för tredje man avseende uppgifter som kan finnas i akten, t.ex. uppgifter om föräldrar och syskon. Nuvarande sekretessreglering kan nämligen hindra att den som akten avser får ta del av handlingarna i dess helhet.

Vår bedömning i denna del är att frågan om sekretess till skydd för tredje man så långt det är möjligt bör beaktas vid den menprövning som ska göras vid ställningstagande om uppgifter kan

lämnas ut. Vid ett eventuellt utlämnande bör t.ex. också undersökas möjligheterna att inhämta samtycke från den eller dem sekretessen avser att skydda för att få lämna ut uppgifter för vilken sekretess råder. Därtill kan möjligheterna att lämna ut uppgifter i av-identifierad form övervägas (för samma resonemang se prop. 2006/07:129 s. 97). Vi anser mot bakgrund av detta att det inom ramen för denna utredning inte finns tillräckliga skäl att föreslå ändringar i offentlighets- och sekretesslagen på så sätt att det sekretesskydd som nu råder för tredje man begränsas.

Sammantaget finns det inte behov av några nya sekretessbestämmelser med anledning av det förslag vi lämnar i detta kapitel.

10.8.9 Det finns fördelar med ett nationellt register för barnakter

Bedömning: Förutsättningarna för att inrätta ett nationellt register för barnakter bör utredas i särskild ordning.

Skälen för utredningens bedömning

I dag saknas ett nationellt gemensamt register för anmälningar om oro för barn eller utredningar av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. En socialnämnd som får in en anmälan om oro för ett barn kan alltså inte få del av en eventuell tidigare anmälan som inkommit eller en tidigare utredning som genomförs av en annan socialnämnd. När en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd väl har inletts finns det i och för sig möjlighet att vända sig till en socialnämnd i en annan kommun för att där få del av eventuella tidigare anmälningar eller utredningar. En förutsättning för detta är dock att utredande socialnämnd har kännedom om vilken kommun som kan ha sådana uppgifter.

Madeleine Cocozza menade i sin avhandling *The Parenting of Society A study of Child Protection in Sweden – from Report to Support* att det behöver upprättas en nationell databas för att följa processen

att skydda barn, från anmälan till insats.⁸⁰ Detta mot bakgrund av att det saknas nationell statistik avseende barns skydd, att det saknas kunskap om vilka barn som anmäls, vad som anmäls eller utfallet av anmälningarna. Enligt Coccozza medför kunskapsbristen avseende hur många utredningar som genomförs att det på nationell nivå inte går att utvärdera skyddet till ”barn som far illa”.⁸¹ Avsaknaden av en nationell databas på individnivå innebär också att varje ny anmälan om oro för barn blir ett oskrivet blad vilket medför en risk för att barnet går miste om det skydd som skulle ligga inom räckhåll om tidigare social information fanns tillgänglig (jfr SOU 2009:68, bilaga 5, s. 179).

Socialstyrelsens rapport *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021* har delvis avhjälpt problemet med avsaknad av kunskap om antalet anmälningar som görs. Enligt Socialstyrelsens nu nämnda rapport inkom i genomsnitt 2,0 anmälningar per barn under år 2021, vilket är en ökning sedan år 2018 (s. 42). Socialstyrelsen har menat att den omständigheten att antalet anmälningar per barn ökat kan betyda att barn och familjer inte får det stöd eller den hjälp de behöver i komplexa ärenden och att det därför fortsätter komma in anmälningar. Socialstyrelsen har dock framhållit att det i dag saknas kunskap på nationell nivå om hur vanligt det är att barn blir återaktualiserade till socialtjänsten, både efter tidigare anmälan och när socialtjänsten tidigare har utrett barnets situation (s. 42 f.). Liksom Socialstyrelsen konstaterat i nu nämnda rapport menar vi att det finns behov av mer kunskap om vilka barn som återaktualiseras och vad som sker efter aktualiseringsfasen. Behovet av sådan kunskap talar för inrättandet av en nationell databas eller ett nationellt register för barnakter.

Av Barnrättskommitténs senaste rapport med sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige, vilken publicerades den 6 februari 2023, framkommer att Barnrättskommittén rekommenderar att Sverige ”[s]trengthen its data collection system regarding both qualitative and quantitative indicators that encompass all areas of the Convention, and that the data are disaggregated by age, sex, disability, geographical location, ethnic

⁸⁰ Coccozza, Madeleine (2007), *The Parenting of Society [Elektronisk resurs] From Report to Support*, Diss. Linköping: Linköpings universitet, 2007. Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-10713>.

⁸¹ Coccozza, Madeleine, *The Parenting of Society [Elektronisk resurs] From Report to Support*, s. 7 och 69.

and national origin, and socioeconomic background, in order to facilitate analysis of the situation of children, in particular those in situations of vulnerability” (CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 10). En nationell databas eller ett nationellt register för barnakter skulle kunna bidra till att Sverige kan uppfylla nu angivna rekommendation.

Det ingår inte i vårt uppdrag att närmare utreda förutsättningarna för inrättandet av ett nationellt gemensamt register för barnakter. Vi kan emellertid konstatera att ett sådant register skulle innebära att all information om ett barn finns samlat på en plats. Utifrån vad som har angetts ovan kan en sådan ordning innebära flera fördelar såsom att socialnämnden på ett enklare och effektivare sätt kan få en helhetsbild av barnets bakgrund även när barnet har flyttat mellan olika kommuner. Det är även fördelaktigt för den som i vuxen ålder vill ta del av sin barnakt eftersom flera akter då inte behöver eftersökas och begäras. Av dessa skäl kan det med fördel inom ramen för en särskild utredning närmare utredas om det finns förutsättningar för inrättande ett nationellt register för barnakter.

10.8.10 Ett alternativt sätt att göra anmälningar om oro för barn som far illa sökbara

Bedömning: Om anmälningar om oro för ett barn som far illa, som inte lett till att socialnämnden inleder en utredning, inte ska föras in i en barnakt bör en sådan anmälan få föras in i ett sökbart sammanställningsregister i enlighet med vad Socialstyrelsen föreslagit i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*. För att det ska vara möjligt kan det finnas behov av vissa förtydliganden i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Det bör råda samma gallringsfrist för handlingarna i sammanställningsregistret som för handlingarna i en barnakt.

Skälen för utredningens bedömning

Socialstyrelsens förslag i rapporten Att göra anmälningar som gäller barn sökbara

I avsnitt 10.7.3 har vi redogjort för Socialstyrelsens förslag i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*. Som framgått har Socialstyrelsen föreslagit att anmälningar som gäller barn som inte leder till en utredning ska få sammanställas i register som är sökbara. För att det ska vara förenligt med den reglering som gäller för behandling av känsliga personuppgifter har Socialstyrelsen föreslagit att ändringar ska göras i SoLPuL och SoLPuF.

I vårt uppdrag ingår att väga de förslag som lämnas av Socialstyrelsen mot andra möjligheter att göra anmälningar om oro för barn sökbara. Den ordning vi förordar framgår av avsnitt 10.8.2.

Socialstyrelsens förslag innebär, till skillnad från vårt förslag, att de anmälningar som inte leder till en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska sparas i ett särskilt s.k. sammanställningsregister, skilt från barnakten.

Som vi har konstaterat ovan är ett sammanställningsregister, jämfört med det register som personakterna bildar, tillgängligt på ett mer omedelbart sätt. Ett sammanställningsregister lämnar upplysningar om barnet utan att det ger en fullständig och objektiv beskrivning av det enskilda barnets förhållanden, tidigare utredningar samt eventuella insatser. Enligt vår bedömning framstår ett sådant sammanställningsregister som mer känsligt ur integritets-synpunkt utan att för den skull vara ett effektivare verktyg jämfört med om samtliga handlingar finns i en barnakt. Dessutom är ett sammanställningsregister mer lättillgängligt och kan används av ett långt större antal tjänstemän vid socialförvaltningen än vad som är fallet med en personakt (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 440).

Socialstyrelsens förslag tar sin utgångspunkt i behovet av att på ett enkelt och effektivt sätt kunna söka fram tidigare anmälningar om oro för barn som inte lett till en utredning. Liksom Socialstyrelsen och de instanser som svarat på remissen av Socialstyrelsens rapport menar vi att det är angeläget att sökbarhet kan införas så snart som möjligt (se avsnitt 10.8.1). För det fall det under det fortsatta lagstiftningsarbetet med dessa frågor bedöms att det behövs en annan ordning för anmälningar, omedelbara skydds-

bedömningar, förhandsbedömningar och beslut att inte inleda en utredning än den ordning vi förordar bör uppgifterna i vart fall få föras in i ett s.k. sammanställningsregister i enlighet med Socialstyrelsens förslag. Vi menar dock till skillnad från Socialstyrelsen att samtliga anmälningar, oavsett vem som gjort den, bör sparas på samma sätt.

Behovet av förtydliganden i lag och förordning

Om nu nämnda uppgifter inte ska föras in i en barnakt utan i ett sammanställningsregister kan det finnas behov av vissa förtydliganden i SoLPuL och SoLPuF. Eftersom dessa frågor rör personuppgiftsbehandling behandlar vi detta i kapitel 13 (se avsnitt 13.7.9).

Gallringsfrist om anmälningarna om oro för barn som inte leder till en utredning ska införas i ett sammanställningsregister

Om anmälningar om oro för barn inte ska tillföras en barnakt utan i stället, tillsammans med uppgifter om en bedömning av omedelbart skydd för ett barn, förhandsbedömningen och beslutet om att inte inleda en utredning, förs in i ett sökbart sammanställningsregister bör även övervägas vilken gallringsfrist som ska gälla för handlingarna i registret.

Tidigare i detta kapitel har vi beskrivit varför vi menar att det finns ett behov av att spara handlingar, även anmälningar om oro som inte leder till att en utredning inleds, längre tid än vad som sker i dag.

Socialstyrelsen föreslår i sin rapport om att göra anmälningar som gäller barn sökbara att det införas en särskild gallringsfrist om tre år för sammanställningar över anmälningar och förhandsbedömningar som gäller barn och där en utredning inte inletts. Om en ny anmälan som inte leder till en utredning förs in i en sådan sammanställning bör det, enligt Socialstyrelsens förslag, inte leda till att gallringsfristen för befintlig personakt förlängs (se Socialstyrelsens rapport s. 53). Socialstyrelsens förslag tar sin utgångspunkt i att uppgifter i anmälningar om oro för barn kan vara vaga, mer eller mindre allvarliga och innehålla uppgifter som är säkra i olika utsträckning,

särskilt bland de anmälningar om oro som inte leder till en utredning. Enligt Socialstyrelsen är det därför rimligt att det utifrån integritetssynpunkt görs en åtskillnad mellan å ena sidan de anmälningar där en socialnämnd bedömt att en utredning inte ska inledas och å andra sidan uppgifter som dokumenteras i en personakt efter att en utredning inletts (s. 53 f.).

Om uppgifter om anmälningar om oro för barn, bedömningen av omedelbart skydd och beslut om att inte inleda en utredning ska föras in i ett sammanställningsregister instämmer vi i Socialstyrelsens bedömning att det bör införas en lagreglerad gallringsfrist för dessa sammanställningar. Detta då det är viktigt att socialnämnden har ett enhetligt förfarande i fråga om gallring av handlingarna så att inte differenser uppstår.

Vår uppfattning är att gallringsfristen för handlingarna i sammanställningsregistret inte bör skilja sig åt från vad som gäller för handlingar i barnakter i övrigt. I vart fall bör reglerna inte skilja sig från vad som gäller för andra sammanställningar inom socialtjänsten (se 12 kap. 1 § SoL).

Även anmälningar om oro för barn som inte lett till en utredning kan vara av betydelse för ett barn när den i vuxen ålder vill ta del av vad som hänt i barndomen (se avsnitt 10.8.4). Det är också tydligt, inte minst utifrån vad som framkommit i Socialstyrelsens rapport *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021*, att uppgifter i tidigare anmälningar även om det inte lett till någon utredning är av betydelse för socialtjänstens arbete vid en eventuell ny anmälan om oro (se avsnitt 10.8.4). Av samma skäl som vi har angett tidigare menar vi därför att det bör råda samma gallringsfrist för dessa handlingar som för handlingar i en barnakt.

10.9 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Bedömning: Förslaget att vissa handlingar i en barnakt inte ska gallras förrän 60 år efter barnets födelse utgör ett godtagbart intrång i den enskildes personliga integritet. Förslaget kan bidra till att allmänhetens förtroende för socialtjänsterna vidmakthålls och stärks ytterligare.

Skälen för utredningens bedömning

Det främsta argumentet till att gallring av handlingar inom socialtjänsten ska ske har varit integritetssynpunkter. Vid införandet av 1980-års socialtjänstlag anförde regeringen att det ansågs vara många som avhöll sig från kontakt med socialtjänsten av rädsla för att personliga uppgifter om dem skulle komma att arkiveras för framtiden (prop. 1979/80:1 Del A s. 448.). Detta är givetvis en viktig aspekt att beakta vid förslag om införande av en förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barns personakter.

Handlingar inom socialtjänsten omfattas av sekretess med ett omvänt skaderequisit (26 kap. 1 § OSL). Samma sekretess fortsätter att gälla när handlingarna lämnats över till en arkivmyndighet. Sekretessen utgör ett starkt skydd mot intrång i den personliga integriteten och ger enskilda ett skydd mot att uppgifter om dem sprids. Dessutom finns det få sekretessbrytande bestämmelser som medför en möjlighet eller skyldighet för socialnämnderna att lämna ut uppgifter till andra. Dessa omständigheter är enligt vår uppfattning väsentliga vid bedömningen av integritetsintrångets omfattning.

Det integritetsintrång som en förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär ska ställas mot de positiva aspekter som det medför att spara handlingar längre tid. Detta har behandlats i avsnitt 10.8.4 och handlar om rätten för barn att i vuxen ålder får ta del av handlingar från sin barndom, behovet av att öka rätts-säkerheten och likabehandlingen av barn samt socialtjänstens behov av att ta del av handlingar från tidigare anmälningar eller utredningar. En förlängd gallringsfrist ger också förbättrade möjligheter till uppföljning vilket inte minst kan innebära fördelar för förtroendet för socialtjänsten. Genom uppföljning och utvärdering av verksamheten ökar transparensen för myndigheternas arbete vilket vi menar bidrar till att allmänhetens förtroende för socialtjänsten kan stärkas. Det i sin tur kan bidra till att enskilda söker sig till socialtjänsten när de har behov av stöd och hjälp alternativt samtycker till erbjudna insatser om deras förhållanden av någon annan anledning kommit till socialtjänstens kännedom. Vi menar därför att det integritetsintrång förslaget innebär, vid en intresse-avvägning, kan accepteras och är godtagbart.

I kapitel 13, särskilt avsnitten 13.7.6 och 13.9, gör vi en ingående integritetsanalys inklusive analys av regleringen om personuppgiftsbehandling som har bäring på den fråga vi nu har behandlat.

11 Informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte

11.1 Inledning och bakgrund

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. En viktig del i arbetet för att uppnå detta mål utgörs av det brottsförebyggande arbetet. I arbetsprocessen för att kunna bedriva ett effektivt brottsförebyggande arbete krävs kunskap och samverkan. Det innebär ett behov av att systematiskt inhämta kunskap, göra analyser av lokala problem och möjligheter och därefter vidta rätt brottsförebyggande åtgärder baserade på tillgänglig forskning och praktik. Det innebär också att berörda aktörer har förmågan att samverka och dra nytta av varandras kompetens och verksamhet. En av de fem huvudsakliga målsättningarna som beskrivs i det nationella brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* (skr. 2016/17:126) är att få utveckla samverkan på lokal, regional och nationell nivå (s. 24 ff.).

För en person som har ett normbrytande beteende i ung ålder finns en förhöjd risk att fortsätta med detta över längre tid och upp i vuxen ålder. När normbrytande beteende påbörjas redan under barndomen är risken relativt stor att beteendet stabiliseras och fortsätter över tid. Personer som utvecklar normbrytande beteende redan i barndomen har påvisats inte bara löpa stor risk för framtida normbrytande beteende utan också för en lång rad andra problem, exempelvis låg utbildningsnivå, missbruk, psykisk och fysisk ohälsa, arbetslöshet, instabila partnerrelationer, bristande socialt nätverk, samt konflikter med sin partner och sina egna barn. Vid hänsyn även till de här typerna av problem kan konstateras att det endast är en mycket liten grupp av personer som uppvisat normbrytande

beteende i barndomen som är helt utan problem i ungdomen och i vuxen ålder.⁸²

Socialtjänsterna har en viktig roll när det gäller att förhindra att barn och unga utövar och utsätts för brottslig verksamhet. Bättre samverkan och ett utökat informationsutbyte mellan socialtjänster i olika kommuner kan leda till bättre förutsättningar för att i ett tidigt skede ge insatser från socialtjänsten och därmed förebygga att barn och unga begår brott (se bilaga 1). På motsvarande sätt kan bättre samverkan och utökat informationsutbyte leda till att förebygga att barn och unga utsätts för brott.

Trots behovet av samverkan och utökat informationsutbyte har Brottsförebyggande rådet (Brå), i rapporten *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Brå 2021:2), framhållit att det i många fall saknas rutiner och kanaler för informationsdelning mellan kommuner (s. 88).

Vårt uppdrag innebär att kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess inom socialtjänsten kan lämnas ut till en annan kommuns socialtjänst inom ramen för kommuners *brottsförebyggande arbete*, inklusive behovet av att anmälningar om oro för barn utgör en del av sådant informationsutbyte. I vårt uppdrag ingår vidare att ta ställning till om det behöver införas en uppgiftsskyldighet eller andra bestämmelser som bryter sekretessen för att säkerställa nödvändigt informationsutbyte mellan socialtjänster i olika kommuner samt beakta om det finns tillämpningsproblem gällande nuvarande regelverk och i så fall föreslå förbättringar. I detta arbete ska vi också beakta frågor om den enskildes rätt till integritet och förtroende för socialtjänsten.

11.2 Avgränsning

Vårt uppdrag avser inledningsvis att kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess inom socialtjänsten kan lämnas ut till en annan kommuns socialtjänst inom ramen för kommuners *brottsförebyggande arbete*.

⁸² Andershed, Anna-Karin & Andershed, Henrik (2019) *Risk- och skyddsfaktorer för mörmorbrytande beteende bland unga [Elektronisk resurs] Att använda teori och forskning i praktiken*. I Barn och unga som begår brott eller riskerar att begå brott. Kunskapsstöd för socialtjänsten om att identifiera, utreda och bedöma behov, Stockholm: Socialstyrelsen, s. 6. Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:oru:diva-78061>.

Ett förtydligande som redan inledningsvis ska göras är att vi endast behandlar frågan om informationsutlämnande eller informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet *med barn*. I det följande kommer vi parallellt att använda oss av begreppen *barn, unga, barn och unga* samt *underåriga* för att beskriva personer under 18 år.

Sekreteressen inom socialtjänsten avser en enskilds personliga förhållanden (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). Socialtjänsten har emellertid en stor mängd information om barn och ungdomar som avser förhållanden av mer allmän eller generell karaktär. För sådan information råder det inga hinder för informationsdelning. Våra överväganden och förslag kommer därför endast att behandla frågan om informationsdelning av uppgifter som omfattas av sekretess, dvs. uppgifter som avser en *enskilds* personliga förhållanden.

Samverkan i det brottsförebyggande arbetet kan ske mellan aktörer som verkar inom samma kommun eller olika kommuner. Samverkan sker redan i dag mellan t.ex. socialtjänst, skola och polis. Samverkan kräver som regel att information lämnas både till och från socialtjänsten. Vårt uppdrag omfattar emellertid endast frågan om informationsutbyte mellan socialtjänster i olika kommuner och inte socialtjänstens informationsdelning eller informationsutbyte med andra aktörer. Den senare frågan är dock också aktuell och regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga behovet av att socialtjänsten och skolhuvudmän får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter samt att analysera och i förekommande fall föreslå hur möjligheterna att utbyta uppgifter så långt möjligt kan förbättras för att på ett rättssäkert sätt tillgodose behovet av ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete (dir. 2022:37).

Som vi har redovisat i avsnitt 3.4.2 gäller sekretess inte bara mellan myndigheter utan även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det innebär att sekretess råder mellan olika kommunala nämnder och även, beroende på hur nämnderna har organiserats, i vissa fall inom en och samma nämnd. Inom ramen för de samråd vi haft med kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har det påtalats att det, utöver vad som anges i utredningsuppdraget, finns ett behov av utökade möjligheter till informationsutbyte inom

en kommun, mellan olika nämnder eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma nämnd. Detta gäller inte minst i större kommuner där fullgörandet av socialtjänstens uppgifter kan vara uppdelat på olika stadsdelsnämnder. Vi kommer därför även att överväga frågan om utökad möjlighet till informationsdelning inom en kommuns olika socialtjänstverksamheter i de fall sekretess utgör hinder för detta.

Vårt uppdrag avser informationsutbyte i det brottsförebyggande arbetet. Begreppet ”brottsförebyggande” är inte definierat i utredningsuppdraget och definieras delvis på olika sätt i olika sammanhang. Begreppets definition är av betydelse för vår avgränsning av uppdraget. Vi återkommer till detta nedan men framhåller här att uppdragets utformning medför att vi endast kommer att behandla frågan om informationsutlämnande i just detta syfte och inte mer generellt frågan om informationsdelning mellan socialtjänstverksamheter.

Vårt övergripande utredningsuppdrag handlar om att öka skyddet för barn och är tydligt kopplat till regleringen i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, vad avser anmälan om oro för barn vid kännedom om eller misstanke att barnet far illa samt den (eventuellt) därpå följande utredningen av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd. Vi har avgränsat våra överväganden och förslag i detta kapitel till att avse informationsutlämnande eller informationsdelning rörande uppgifter som erhållits (1) i samband med en anmälan om oro för barnet, (2) vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd alternativt (3) i samband med därpå följande åtgärder såsom uppföljning eller genomförandet av en insats. Avgränsningen har gjorts för att bibehålla en tydlig koppling till det övergripande ändamålet med vårt uppdrag. Avgränsningen innebär att våra överväganden och förslag endast behandlar frågan om en myndighet inom socialtjänsten som är eller har varit ansvarig för barnet enligt 2 a kap. SoL ska ha möjlighet att lämna ut information.

11.3 Brottsförebyggande arbete

11.3.1 Definition av brottsförebyggande arbete

Begreppet ”brottsförebyggande arbete” är svårdefinierat och det saknas en allmänt vedertagen definition. Det omfattar många gånger insatser som förhindrar att brott begås genom att påverka omständigheterna i en situation där brott riskerar att ske eller benägenheten hos människor att begå brott. Begreppet kan dock även omfatta vissa trygghetsskapande åtgärder. Regeringen har framhållit att behovet av en definition och en avgränsning är olika beroende på i vilket sammanhang begreppet används (prop. 2022/23:43 s. 15).

När det gäller vårt uppdrag har vi bedömt att det finnas behov av att närmare beröra vilken avgränsning som kan göras av begreppet brottsförebyggande arbete.

Regeringen har i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott valt att avgränsa beskrivningen på samma sätt som görs i den av Brå, Polismyndigheten och SKR framtagna boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (samverkansboken).

I samverkansbokens ordlista anges att brottsförebyggande är något som syftar till att förhindra att människor begår brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott (s. 94).

Polismyndigheten har enligt lag ett ansvar för att förebygga brottslig verksamhet (2 § 1 polislagen [1984:387]). I förarbetena anges att vad som åsyftas är verksamhet som är riktad till personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Som exempel anges den skolundervisning och ungdomsverksamhet i övrigt som polisen bedriver liksom den brottsförebyggande information och kontaktverksamhet som bl.a. syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott (prop. 1983/84:111 s. 56).

I regleringsbrevet för år 2017 fick Polismyndigheten i uppdrag att redovisa en definition av sin brottsförebyggande verksamhet. Detta resulterade i en rapport av vilken framkommer att polisen har beslutat att brottsförebyggande arbete ska definieras som sådana

aktiviteter som polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås.⁸³ Polisens definition omfattar alltså endast åtgärder med *primärt syfte* att vara just brottsförebyggande och inte samtliga åtgärder som eventuellt kan ha brottsförebyggande effekt.

Socialstyrelsen ger stöd till socialtjänsterna i deras arbete med brottsförebyggande åtgärder riktade mot barn och unga. På webbplatsen Kunskapsguiden anger Socialstyrelsen bl.a. att social brottsprevention syftar till att motverka att individer antingen börjar begå brott i unga år eller att de återfaller i ny brottslighet efter avtjänat straff.

I rapporten *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete* definierar Jerzy Sarnecki, professor emeritus i kriminologi, brottsprevention som sådana åtgärder och förhållanden som minskar sannolikheten för att brott begås och/eller som reducerar skadeverkningar av brott.⁸⁴

Jerzy Sarnecki konstaterar i samma rapport att då brottslighet även resulterar i individuell eller kollektiv rädsla för brott är det naturligt att åtgärder mot brott och åtgärder mot rädsla, alltså åtgärder som skapar trygghet, logiskt är kopplade till varandra.⁸⁵

Att trygghet och trygghetsskapande arbete är begrepp som ligger nära det brottsförebyggande begreppet framgår också av hur dessa behandlas i t.ex. den ovan nämnda samverkansboken. I samverkansboken anges att trygghet är upplevelse av säkerhet och lugn, ofta förknippat med förutsebarhet och kontroll samt säkerhet; en låg sannolikhet för att bli utsatt för brott eller olyckor (s. 99). Trots begreppens nära samhörighet har det framhållits att det inte är självklart att effektiva åtgärder som förebygger brott också är effektiva mot rädslan för brott och vice versa.⁸⁶ Polismyndigheten har också, i sin strategi för det brottsförebyggande arbetet vilken fastställdes i juni 2022, framhållit att brottsförebyggande respektive trygghetsskapande arbetet har olika syften där det ena syftar till att förhindra brott och det andra till att minska människors rädsla för

⁸³ Polismyndigheten, *Slutrapport – Definitionerna av brottsförebyggande- och trygghetsskapande arbete samt styrkande dokument*, dnr A841.321/2016.

⁸⁴ Sarnecki, Jerzy (2019), *Stöta på patrull: en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete* rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6, [Stockholm]: Regeringskansliet, Finansdepartementet, s. 59.

Tillgänglig på Internet: https://eso.expertgrupp.se/rapporter/2019_6_stota_pa_patrull/.

⁸⁵ Sarnecki, Jerzy, *Stöta på patrull: en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete*, s. 59.

⁸⁶ Sarnecki, Jerzy, *Stöta på patrull: en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete*, s. 59.

brott samt att det brottsförebyggande och det trygghetsskapande arbetet därmed skiljer sig åt, inte minst avseende metodval och förväntade effekter.⁸⁷

11.3.2 Några utgångspunkter för brottsförebyggande arbete

Det finns olika teoretiska modeller och synsätt som beskriver hur brott kan förebyggas. En del utgår från att insatser riktas mot en gärningsperson eller ett brottstillfälle, andra utgår från de grupper eller individer som de förebyggande insatserna riktas mot. Det finns också olika modeller som beskriver hur brott uppstår. Brottslighetens uppkomst kan exempelvis förklaras utifrån de förutsättningar som krävs för att brott ska uppstå.

Liksom regeringen angett i skrivelsen Tillsammans mot brott är en vanlig utgångspunkt för det brottsförebyggande arbetet uppdelningen i social och situationell brottsprevention. *Social brottsprevention* syftar till att motverka att individer antingen börjar begå brott i unga år eller att de återfaller i ny brottslighet efter avtjänat straff. Här återfinns alltifrån insatser i skolan till insatser mot riskgrupper eller enskilda individer som löper stor risk att begå eller som har begått brott. *Situationell brottsprevention* riktas mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brott begås, liksom mot brottsobjektet. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet genom t.ex. lås och larm. Kärnan i den situationella brottspreventionen är att fokus inte ligger på individens motivation att begå brott utan på objektet, offret, platsen eller förutsättningarna i övrigt kring brottstillfället.

Ibland talas det om *primär, sekundär* och *tertiär prevention* (eller universell, selektiv och indikativ prevention). Primär prevention avser generella insatser som riktas mot alla medan sekundär prevention riktas mot särskilda riskgrupper eller särskilt brottsutsatta platser och terciär prevention mot människor som redan begått brott eller platser och verksamheter som redan har blivit utsatta för brott.

⁸⁷ Polismyndigheten, *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*, PM 2022:12, dnr A153.079/2020. Jfr även skr. 2016/17:126 s. 15.

11.3.3 Kommuners brottsförebyggande arbete

Kommuner som brottsförebyggande aktör

Det är av central betydelse att brottsförebyggande arbete bedrivs på lokal nivå utifrån en lokal problembild, nära människor och nära potentiella brottstillfällen. På lokal nivå har kommunerna en mycket viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. Sveriges 290 kommuner varierar i befolkningsmängd men även i fråga om sådant som geografiska och socioekonomiska förhållanden. Detta kan påverka hur en kommun väljer att organisera sig. Enligt kommunallagen (2017:735), förkortad KL, ska dock vissa institutioner finnas i varje kommun. Det handlar om en beslutade politisk församling (ett fullmäktige), en eller flera nämnder, där kommunstyrelsen är den nämnd som utgör kommunens ledande förvaltningsorgan, och ett antal revisorer (3 kap. 1, 3, 4 och 10 §§ KL). Utöver kommunstyrelsen står det kommunerna fritt att utifrån lokala behov och förutsättningar själva bestämma organisationen.

När staten ålägger kommuner att ansvara för en viss angelägenhet måste det finnas ett ansvarigt organ för att fullgöra en sådan uppgift eller verksamhet. Kommunernas frihet att bestämma dess organisation innebär emellertid att kommunerna inte behöver inrätta en särskild nämnd för sådana åligganden.

Kommuner bedriver både frivillig verksamhet och verksamhet som de är skyldiga att bedriva enligt lag. Som vi har redovisat tidigare (avsnitt 3.2.3) fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (2 kap. 4 § SoL). Socialtjänst är således en sådan verksamhet som kommunerna är skyldiga att bedriva enligt lag. Andra verksamheter som kommunerna är skyldiga att bedriva är omsorg och utbildning inom skolväsendet.

Vid sidan om att tillhandahålla ovan nämnda välfärdstjänster fattar kommunen flera olika beslut av stor betydelse för enskilda invånare och företag i kommunerna liksom för det brottsförebyggande arbetet. Exempel är beslut om olika former av bidrag eller tillstånd. Att socialnämnderna har ett särskilt ansvar för barn och unga gör också att kommunen genom dess socialtjänst även har många kontakter med barn och familjer.

Utöver tillstånd är tillsyn vanliga kommunala uppgifter. Detta sker i enlighet med miljö-, alkohol-, tobaks- och livsmedelslagstiftningarna.

Därutöver har kommunerna en central roll i samhällsbyggnadsprocessen i vid bemärkelse. Genom det kommunala planmonopolet har kommuner ansvar för att fatta beslut om utformningen och utvecklingen av den lokala bebyggelsen. Det handlar om förvaltning och underhåll av den fysiska miljön. Kommunen har också en roll som fastighetsägare och de kommunala bostadsbolagen har samma ansvar som en privat fastighetsmäklare. Härutöver har de kommunala bostadsbolagen även en viktig funktion i sin egenskap av upphandlare och lokalhyresvärd.

Samtliga nu nämnda verksamheter och roller är sådana som har relevans för kommuners brottsförebyggande arbete.

Hur kommunerna väljer att utforma sin organisation varierar dock inte bara när det gäller dessa verksamheter utan även i fråga om det brottsförebyggande arbetet. Som *Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar* har angett i betänkandet *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) är det därför inte möjligt att på ett enkelt sätt redogöra för hur det brottsförebyggande arbetet är organiserat i kommunerna. Brå:s rapport *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige Nuläge och utvecklingsbehov 2023* kan dock ge visst underlag för en sådan redogörelse. Rapporten bygger bl.a. på en enkätundersökning vilken 97 procent av landets kommuner har besvarat (s. 13). Rapporten visar att det finns tjänstepersoner med utbildning i brottsförebyggande arbete i hälften av de svarande kommunerna. Brå konstaterar att det är en viss ökning sedan året innan och sett över en längre period har andelen ökat från drygt var tredje kommun år 2018 till varannan år 2022. Enligt rapporten har dock utvecklingen stannat av de senaste tre åren. Rapporten visar också att de flesta kommuner har ett brottsförebyggande råd eller motsvarande samverkansorganisation liksom en aktuell samverkansöverenskommelse på plats (s. 16).

I propositionen *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete* (prop. 2022/23:43) har behandlats förslaget på en ny lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Lagen träder i kraft den 1 juli 2023. Enligt lagen ska kommuner bidra till att samhällets samlade brottsförebyggande arbete bedrivs på ett effektivt sätt genom att fullgöra de uppgifter som närmare anges i

lagen. Lagen innebär att kommuner ska ta fram en lägesbild över brottsligheten vilken ska utgöra underlag för en åtgärdsplan där det anges vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott. I lagen ska regleras att kommunen inom sitt geografiska område ska ta ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet genom att verka för dels att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer, dels att strategiska brottsförebyggande frågor hanteras i ett särskilt forum. Vidare ska det i varje kommun finnas en särskild samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor.

11.4 Socialnämnders roll i det brottsförebyggande arbetet

11.4.1 Socialnämnders förebyggande arbete i allmänhet

Det förebyggande arbetet har en central betydelse i socialnämndernas arbete för att se till att barn, ungdomar och deras familjer vid behov får tillgång till stöd och skydd. Det är viktigt att socialtjänsterna så tidigt som möjligt får kännedom om barn och ungdomar som kan behöva individuellt anpassat stöd för att tidigt kunna sätta in åtgärder som kan stödja barn och ungdomar som riskerar att fara illa (prop. 2012/13:10 s. 96).

Det är viktigt att socialtjänsterna har ett förebyggande perspektiv och arbetar förebyggande oavsett om det handlar om övergripande arbete, i samverkan med andra, kommuners planering och insatser till grupper eller insatser till enskilda. Det förebyggande arbetet skiljer sig åt mellan kommunerna både vad gäller insatser och arbetsmetoder. Det förebyggande arbetet anses dock ha minskat över tid och socialtjänstens huvudsakliga uppgift har i allt större utsträckning kommit att innebära att akuta individuella ärenden har behövt prioriteras.⁸⁸ De uppgifter som finns tillgängliga ger inte tillräckligt underlag för att beskriva omfattningen av socialtjänsternas förebyggande arbete men mycket talar för att det utgör en mycket liten del av socialtjänsternas verksamhet (jfr SOU 2020:47 s. 377).

⁸⁸ Jönsson, Jessica H, *Välfärdsstatens försvagning, ökade sociala problem och social mobilisering* i Sjöberg, Stefan & Turunen, Päivi (red.) (2018), *Samhällsarbete: aktörer, arenor och perspektiv*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur, s. 238.

Att socialtjänsterna ska arbeta förebyggande var ett huvudsyfte redan när socialtjänstlagen infördes och i slutbetänkandet *Hållbar socialtjänst– En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) har utredningen *Framtidens socialtjänst* föreslagit att det uttryckligen ska framgå av socialtjänstlagen att socialtjänsten ska ha ett förebyggande perspektiv (SOU 2020:47 s. 72 och 385 ff.). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Redan i nu gällande socialtjänstlag regleras socialtjänstens förebyggande arbete när det gäller barn och unga. I 5 kap. 1 § SoL anges att socialnämnderna ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Det anges också att socialnämnderna aktivt ska arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller annat beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Nämnderna ska även aktivt arbeta för att förebygga och motverka spel om pengar. Vidare ska socialnämnderna tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och det stöd de behöver.

Uppgiften att bedriva förebyggande arbete hänger nära samman med den uppsökande verksamheten. I socialtjänstlagen anges uttryckligen att det ingår i socialnämnders uppgifter att genom *uppsökande verksamhet* och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden (3 kap. 1 § SoL), att socialnämnderna *i den uppsökande verksamheten* ska upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp (3 kap. 4 § SoL) samt *bedriva uppsökande verksamhet* och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa (5 kap. 1 § 3 SoL).

11.4.2 Socialnämnders brottsförebyggande arbete i synnerhet

Målet med det brottsförebyggande arbetet

Det finns en ökad samstämmighet kring att större fokus måste riktas mot förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga börjar begå brott. Forskning visar att när barn tidigt uppvisar normbrytande beteende ökar risken för att det fortsätter över tid (jfr

SOU 2020:47 s. 382). Att barn och unga som bryter mot sociala normer och regler får stöd så tidigt som möjligt minskar risken för allvarlig problematik eller kriminell karriär senare i livet. Åtgärder som syftar till att upptäcka risker för eller förekomst av t.ex. våld eller missbruk utgör därmed viktiga delar i ett brottsförebyggande arbete (skr. 2016/17:126 s. 32). För att socialtjänsterna ska kunna uppnå de övergripande mål som anges i 1 kap. 1 § SoL kan tidiga och förebyggande insatser ha en avgörande betydelse. Därtill kan sådana insatser bidra till att behov av mer ingripande insatser skjuts fram eller i bästa fall aldrig uppstår (jfr SOU 2020:47 s. 386).

Det brottsförebyggande arbetet i praktiken

Kommunens ansvar för enskilda

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). Huvudregeln enligt nuvarande regler är att den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp (2 a kap. 1 § SoL). Vistelsekommunen är den kommun där den enskilde befinner sig när denne ansöker om stöd och hjälp eller det på annat sätt framkommer att den enskilde behöver stöd och hjälp från kommunen. Från denna huvudregel finns vissa undantag. Ett sådant undantag är när den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen. Då ansvarar bosättningskommunen för stöd och hjälp till den enskilde (2 a kap. 3 § SoL). Med bosättningskommunen avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt. Om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun, men har sin starkaste anknytning till en annan kommun, räknas den sistnämnda kommunen som bosättningskommun. Om den enskilde saknar stadigvarande bostad räknas den kommun till vilken denne har sin starkaste anknytning som bosättningskommunen.

Större kommuner kan vara uppdelad i olika stadsdelsnämnder. Det är då i regel en viss stadsdelsnämnd som, för de som bor i ett visst geografiskt område, är ansvarig för fullgörande av uppgifterna enligt socialtjänstlagens bestämmelser. När vi nedan använder begreppet *annan kommun* innefattar det därför även *annan stadsdelsnämnd*, om inte annat särskilt anges.

Kommunens ansvar för barn sträcker sig därmed som utgångspunkt inte utanför kommunens egna gränser. I vissa fall behåller emellertid en kommun ansvaret för stöd och hjälp till en enskild. Detta gäller när den enskilde, till följd av ett beslut av kommunen, vistas i en annan kommun, t.ex. i ett familjehem (2 a kap. 4 § SoL). Kommunerna har i dessa fall ansvar för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva, inte endast för de insatser som har samband med det ursprungliga hjälpbehovet. Ett annat exempel på när kommunen behåller sitt ansvar för den enskilde är regleringen i 11 kap. 4 § SoL. Enligt denna bestämmelse är den kommun som inlett en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd skyldig att slutföra utredningen och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Enda undantaget från denna skyldighet är om den nya vistelsekommunen samtycker till att ta över utredningen av ärendet eller om ärendet annars flyttas över (11 kap. 4 § andra stycket SoL). Att ett barn flyttar till en annan kommun under en pågående utredning enligt 11 kap. 2 § SoL medför således inte i sig att det finns utrymme eller skäl för att avsluta ärendet (se närmare JO 2015/16 s. 382).

Konkreta åtgärder som vidtas för att förebygga brott

Den sociala barn- och ungdomsvårdens ansvar för barn och unga kan anses handla om tre huvuduppgifter; att bedriva *allmänt inriktat och förebyggande arbete*, att *tillhandahålla öppna stöd- och hjälpinsatser* och att *bereda underårig vård utanför det egna hemmet* (prop. 2012/13:10 s. 94).

Socialtjänsterna arbetar med *insatser*, ett begrepp som enligt Socialstyrelsens termbank avser en handling som är inriktad på ett visst resultat. Insatser kan ges frivilligt med stöd av 4 kap. 1 § SoL eller med tvång enligt bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU.

Med *förebyggande insatser* avses insatser som sätts in tidigt för att förhindra en ogynnsam utveckling oavsett barnets eller den unges ålder (prop. 2012/13:10 s. 94). Insatser som är generellt utformade och som är öppna för alla, s.k. *serviceinsatser*, kan ges till barn och vid behov även deras familjemedlemmar utan föregående behovs-

prövning medan *individuellt behovsprövade insatser* ska behovsprövas och beslutas enligt socialtjänstlagen (prop. 2017/18:106 s. 106). Utredningen Framtidens socialtjänst har påtalat att även en allmänt inriktad och generellt utformad insats måste i någon mån anpassas utifrån insatsens innehåll och den person eller de personer som tar del av insatsen. Utredningen har menat att fråga därmed uppstår om hur marginell denna anpassning måste vara för att insatsen ska få tillhandahållas utan behovsprövning. Utredningen har föreslagit att möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning bör tydliggöras och utvidgas i en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47 s. 687). Som vi har angett bereds utredningen för närvarande i Regeringskansliet.

Socialtjänsternas insatser till barn, ungdomar och familjer kan utgöras av *öppna insatser*, dvs. ges till barn och ungdomar som bor i sitt eget hem, eller innebära *placering utanför det egna hemmet*. Enligt 3 kap. 6 a § andra stycket SoL kan socialnämnderna besluta om öppna insatser till barn som har fyllt 15 år oberoende av vårdnadshavarens samtycke, om barnet begär eller samtycker till insatserna. Regeringen har i propositionen *En sänkt åldersgräns för öppna insatser till barn utan vårdnadshavarens samtycke* (prop. 2022/23:64) föreslagit att motsvarande ska gälla för barn som har fyllt 12 men inte 15 år om det är lämpligt och barnet samtycker till det. Förslaget, vilket riksdagen röstar om i maj 2023, föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Öppna insatser som ges efter biståndsbeslut benämns *öppenvårdsinsatser* eller i vissa fall beslutade öppna insatser.

Exempel på öppna insatser är mentorskapsinsatser, stöd- och behandlingsinsatser som ges av yrkesverksamma alternativt förebyggande insatser som riktar sig till individer och grupper.

Socialstyrelsen har skapat en metodguide som samlar metoder, vilket avser bedömningsmetoder och insatser, som är aktuella för socialt arbete i Sverige. Metodguiden finns publicerad på Socialstyrelsens hemsida. Beskrivningarna av olika insatser nedan är hämtade från Socialstyrelsens metodguide, om inte annat anges.

De lagreglerade insatserna kontaktperson/kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson (SKKP) är exempel på mentorskapsinsatser. Målgruppen för sådana insatser är just barn och ungdomar som löper en förhöjd risk för bl.a. kriminalitet på grund av egna problem, eller på grund av riskfaktorer i familjen eller

närmiljön och det övergripande syftet med en mentorskapsinsats är att stödja och stärka ungdomen för att främja en prosocial utveckling och minska risken för antisocialitet.

Socialtjänsterna har även en rad andra stöd- och vårdformer som kan bli aktuella som en öppen insats och som utgör en del i ett brottsförebyggande arbete. Några exempel är *Bekymringsamtal* (eller orossamtal), *ART (Aggression Replacement Training)* och *Anger Coping Program*. Dessa insatser är individuella öppna insatser som ges efter biståndsbeslut, även om vissa av insatserna innebär stöd eller vård i grupp.

Öppna insatser kan dock också vara allmänna insatser vilka är öppna för alla som verksamheten vänder sig till.⁸⁹ Exempel på sådana är ungdomsmottagningar och öppna träfflokaler inom den sociala barn- och ungdomsvården (SOU 2020:47 s. 376).

Brottsförebyggande arbete kan också ske genom socialt fältarbete vilket Socialstyrelsen, i rapporten *Socialt fältarbete med barn och unga Kartläggning av uppsökande och förebyggande socialt fältarbete i kommunal regi*, definierar som fältverksamheter i kommunal regi som bedriver uppsökande verksamhet och förebyggande arbete mot barn och unga. Socialstyrelsen klargör i nu nämnda rapport att fältarbetare arbetar uppsökande och förebyggande, ibland med insatser som ges som service (s. 16). Rapporten anger också att socialnämndernas ansvar för att bedriva uppsökande verksamhet och förebyggande arbete utgör en rättslig utgångspunkt för socialt fältarbete (s. 26).

Socialstyrelsen har under år 2021 tagit fram ett kunskapsstöd med rekommendationer gällande vetenskapligt utvärderade insatser för att förhindra en negativ utveckling hos barn med hög risk för normbrytande beteende och kriminalitet. Insatserna avser åldersgrupperna 6–11 år respektive 12–17 år.⁹⁰

Sedan april 2022 har en utredare i uppdrag att utreda öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare och fler tidiga insatser till barn och unga (S2022/02322). Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen, i syfte att stödja barn, utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare. Utredaren ska redovisa för- och

⁸⁹ Törnqvist, Tomas & Tryblom, Carl-Gustaf (2019), *Socialtjänstens insatser för barn och unga: en introduktion*, upplaga 1 Stockholm: Norstedts juridik, s. 208.

⁹⁰ Socialstyrelsen (2022), *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott Kunskapsstöd med rekommendationer för socialtjänstens arbete med barn 6–17 år*.

nackdelar med en sådan möjlighet och föreslå hur en sådan ordning skulle kunna se ut. I uppdraget ingår att särskilt belysa vilka kontrollåtgärder som eventuellt är nödvändiga för att sådana insatser ska vara verkningsfulla och vilka konsekvenser en vägran att följa ett beslut om öppna insatser utan samtycke till vårdnadshavare bör få för både vårdnadshavare och barn. Utredaren ska också utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att besluta om krav riktade mot barn och unga, liknande de barn- och ungdomsförelägganden som förekommer i Danmark (børne- og ungepålæg). Utredaren ska föreslå de författningsförslag som bedöms nödvändiga. Uppdraget ska redovisas under våren 2024.

Samverkan med andra aktörer i det brottsförebyggande arbetet

Socialnämnderna är, enligt 3 kap. 5 § SoL, skyldiga att vid behov utforma och genomföra insatser i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Vad särskilt rör barn som far illa eller riskerar att fara illa har socialnämnderna en särskild skyldighet att samverka (5 kap. 1 a § SoL).

Marie Torstensson Levander, professor, och Anna-Karin Ivert, biträdande professor och prefekt, båda vid Fakulteten för hälsa och samhälle vid Malmö Universitet har konstaterat, i ett av de särskilda kunskapsunderlagen till betänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32) att för att på ett tidigt stadium identifiera barn och ungdomar som löper risk att utvecklas negativt, och för att kunna samordna åtgärderna med andra aktörer, är det angeläget att socialtjänstens brottsförebyggande verksamhet länkas till aktörer som på ett tidigt stadium får kännedom om sådana riskgrupper. Enligt Torstensson Levander och Ivert bör denna samordning inkludera både informationsutbyte och rollfördelning vad gäller åtgärder och de har framhållit att samordningen också måste fungera internt mellan socialtjänstens olika verksamhetsområden (s. 168).

Socialtjänsterna har ett huvudansvar för att samverkan kommer till stånd och har således en samordnande och pådrivande roll för att barns och ungas behov ska kunna tillgodoses (prop. 2012/13:10 s. 95). Inom kommunen kan det t.ex. handla om samverkan mellan socialtjänsten och skolan bl.a. för att förebygga våldshandlingar,

brott och missbruk eller mellan socialtjänsten, skolan och Polismyndigheten för att förebygga sådant som gängkriminalitet, våldsbejakande extremism och återfall i brott (SOU 2020:47 s. 373).

Kommunen och den lokala polisen kan besluta och skriva under en s.k. *samverkansöverenskommelse*. Brå har på sin hemsida information om tecknandet av samverkansöverenskommelser där det anges att en samverkansöverenskommelse är ett sätt att skapa struktur och systematik mellan polis och kommun. Vidare anger Brå att överenskommelsen utgör ett gemensamt dokument som beskriver de problem som parterna valt att samverka om och den bidrar till att ge ett helhetsperspektiv samt skapa samsyn på brotts- eller otrygghetsproblem. Samverkansområdena kan röra riktat arbete mot sådant som vissa platser och utsatta områden, unga i risk för kriminalitet, avhopparverksamhet för kriminella och otillåten påverkan.

Regeringen har gett Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Beslutet har resulterat i satsningen *Tidiga och samordnade insatser* (TSI) och innebär att personal från skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst arbetar tillsammans. Som en del i arbetet med TSI har ett flertal s.k. utvecklingsarbeten på olika platser i landet utvecklats. På Socialstyrelsens webbplats Kunskapsguiden förklaras att utvecklingsarbetena har tvärprofessionella team från skola, vård och socialtjänst som prövar olika sätt att arbeta tillsammans. Utvecklingsarbetena är, enligt gemensam information från Socialstyrelsen och Skolverket, grupperade efter huvudsaklig inriktning varav en av dessa är brottsförebyggande arbete i socialt utsatta områden.

Inom ramen för *sociala insatsgrupper* (SIG) sker samverkan mellan lokala aktörer såsom socialtjänst, polis och skola, där individer som är motiverade att lämna brottslighet kan erbjudas ett samordnat stöd under ledning av socialtjänsten. Arbetsformen är, enligt Socialstyrelsens rapport *Studier om sociala insatsgrupper Resultatuppföljning av ungdomar i SIG och utveckling av lovande arbetsformer*, tänkt för unga som är i riskzon att utveckla en kriminell livsstil, i eller i koppling till kriminella grupperingar (s. 7).

Samverkansarbete kan även ske inom ramen för den liknande arbetsformen *skola socialtjänst polis fritid* (SSPF). SSPF är ett brotts- och drogförebyggande arbete som utgår från samverkan kring

grupper och individer som ofta är något yngre och har en lägre risknivå än de individer som får stöd inom ramen för sociala insatsgrupper. Arbetet bygger på en fast struktur och dagordning, återkommande möten och gemensamma åtagandeplaner. Enligt information på Socialstyrelsens hemsida, där exempel på brottsförebyggande metoder behandlas, anges att syftet med SSPF är att förhindra och att förebygga att ungdomar hamnar i kriminalitet, rekryteras till kriminella gäng och/eller inleder missbruk. Vidare anges att målet är att ungdomarna ska ha en fungerande skolgång och ett liv fritt från kriminalitet och droger.

Ett annat exempel på brottsförebyggande metoder som beskrivs på Socialstyrelsens hemsida är samverkansformen *Effektiv samordning för trygghet* (EST), där samverkan i första hand sker mellan kommun, polis och fastighetsbolag. Av Socialstyrelsens redovisning till regeringen, *Redovisning av 2021 års uppdrag om sociala insatser i utsatta områden* (dnr 9.2-3516/2021), framgår att EST är ett systematiskt arbetssätt som bygger på kunskapsbaserad brottsprevention för att minska och förebygga brott och otrygghet genom tidiga insatser när problem uppstår eller är på väg att inträffa (s. 7).

Som påtalats inledningsvis i detta avsnitt uppstår, vid samverkan på övergripande nivå, inte några problem med sekretess så länge någon diskussion om enskilda individer inte sker. Vad gäller samverkan på individuell nivå är situationen en annan. Om föräldrarna inte medger att deras situation diskuteras i samverkan med andra berörda får arbetet bedrivas på sedvanligt sätt där socialtjänsterna inhämtar nödvändig information om barnets förhållanden för att kunna fatta beslut om eventuella insatser (jfr prop. 2002/03:53 s. 60).

Möjligheten att lämna information till andra myndigheter i brottsförebyggande syfte

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som möjliggör för socialtjänsterna att, utan hinder av sekretess, lämna ut information till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte. Vad gäller specifikt barn och ungdomar (med vilket avses personer som inte fyllt 21 år) anges, i 10 kap. 18 a § OSL, att detta får ske om (1) det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet, (2) uppgiften kan

antas bidra till att förhindra det, och (3) det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Det anges uttryckligen att bestämmelsen inte avser uppgifter som angår misstanke om ett redan begånget brott (10 kap. 18 a § andra stycket OSL).

Bestämmelsen innebär att personal inom socialtjänsten kan lämna uppgifter till polisen både på eget initiativ och på begäran av polisen om vissa förutsättningar är uppfyllda. Formuleringen ”uppgift som rör en enskild” innebär att även uppgifter som rör andra personer än den underårige kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Detta avser exempelvis uppgifter om vilka som tillhör den unges familj eller bekantskapskrets.

Den första förutsättningen för att uppgifter ska få lämnas ut enligt 10 kap. 18 a § OSL är att det *på grund av särskilda omständigheter* finns en risk för att den unge begår brott. En riskbedömning ska göras i varje enskilt fall och det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen att det föreligger en risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Det behöver inte röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. I förarbetena har angetts att det är av särskild betydelse för bedömningen om den unge tidigare har begått brott, om den unge umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i sådan miljö att det finns risk att han eller hon ägnar sig åt kriminalitet. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall är mer vansklig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen (prop. 2011/12:171 s. 46).

Uppgifter får bara lämnas till polisen om det kan antas ge viss effekt. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas förebygga att den unge begår brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt. Exempel är sådana uppgifter som hjälper polisen att komma i kontakt med den unge eller kunna vara närvarande vid tillfällen som den unge upplever som olämpliga för att förebygga att brott begås. Konkret kan det t.ex. avse uppgifter om adresser, arbetsplatser och skolor eller vilka personer som den unge umgås med (prop. 2011/12:171 s. 47).

En ytterligare förutsättning för utlämnande är att ett utlämnande av uppgifter med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra skäl *inte bedöms olämpligt*. Det som avses med planerade eller pågående insatser är de situationer där ett utlämnande skulle försvåra en socialtjänsts arbete med den unge. Andra särskilda skäl kan exempelvis vara att det bedöms som olämpligt att vidarebefordra en uppgift till polisen som den unge har lämnat i förtroende. Ett ytterligare exempel kan vara att det med hänsyn till någon annan persons intressen är olämpligt att lämna ut en uppgift (prop. 2011/12:171 s. 47).

Ytterligare reglering om informationsutlämnande finns i 10 kap. 18 b och c §§ OSL. Liksom bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL möjliggör dessa bestämmelser informationsdelning på så sätt att socialtjänsterna i brottsförebyggande syfte kan lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten.

Både regleringen i 10 kap. 18 b och c §§ OSL aktualiseras när det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå vissa närmare angivna brott. Bestämmelserna är åldersneutrala och som särskilt krav gäller, liksom för informationsutlämnande enligt 10 kap. 18 a § OSL, att uppgiften kan antas bidra till att förhindra brottet och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Enligt 10 kap. 18 b § OSL får socialtjänsten, utan hinder av sekretess, lämna ut uppgifter om det, på grund av särskilda omständigheter, finns risk för att den enskilde kommer att begå vissa brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) alternativt försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL avser om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde mot en närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, exempelvis grov misshandel (3 kap. 6 § brottsbalken), grov fridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken) eller våldtäkt mot barn (6 kap. 4 § brottsbalken). Uppgifter som rör en enskild eller en närstående till den enskilde kan då i vissa fall lämnas ut. Utöver vad som sagts ovan begränsas möjligheten att lämna ut uppgifter enligt denna bestämmelse också om det är så att det med

hänsyn till planerade eller pågående insatser för den närstående är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

I förarbetena till såväl 10 kap. 18 b som 18 c §§ OSL fördes ett i huvudsak liknande resonemang som gällande 10 kap. 18 a § OSL angående när uppgifter kan lämnas ut, dock ur ett åldersneutralt perspektiv (prop. 2019/20:123 s. 49 ff. och prop. 2020/21:163 s. 63 ff.). Vid införandet av 10 kap. 18 c § OSL lämnades dock fler konkreta exempel på vilken typ av uppgifter som kan lämnas i syfte att förhindra brott. Regeringen angav som exempel uppgifter om vem som kan komma att begå brott, vem som riskerar att utsättas och var de uppehåller sig. Även uppgifter om familjeförhållanden och om missbruk eller psykisk ohälsa kan vara av betydelse. Därtill bör enligt regeringen vissa uppgifter kunna lämnas om de särskilda omständigheter som ligger till grund för bedömningen att det finns en risk för brott. Det kan t.ex. handla om uppgifter som ger en bild av ett eskalerande förlopp (prop. 2020/21:163 s. 64).

I samma förarbeten lämnades också närmare exempel på när det kan anses olämpligt att lämna ut uppgifter varvid bl.a. angavs att det kan handla om omständigheter i det enskilda fallet som visar på en risk för att ett uppgiftslämnande kan rubba förtroendet för myndigheten på ett sådant sätt att den enskilde eller den närstående inte söker hjälp och stöd (prop. 2020/21:163 s. 64).

Pågående lagstiftningsarbeten

Regeringen beslutade den 28 april 2022 om ett kommittédirektiv om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Enligt direktiven ska en särskild utredare lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter, däribland socialtjänsten, samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

I tilläggsdirektiv (dir 2023:11) beslutade regeringen att även ge utredningen i uppdrag att ta ställning till hur det kan inrättas en ny

huvudregel i sekretesslagstiftningen. Denna ska innebära att vissa myndigheter och aktörer ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott. Utredningen ska, oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär en sådan ny huvudregel, och bl.a. identifiera vilka rättsliga begränsningar som finns för ett elektroniskt informationsutbyte mellan de aktörer som omfattas av uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

11.4.3 Några sekretessbrytande bestämmelser för utlämnande av information mellan myndigheter inom socialtjänsten

I avsnitt 11.2 har vi beskrivit att vi valt att avgränsa våra överväganden och förslag till att endast gälla frågan om en myndighet inom socialtjänsten som är eller har varit ansvarig för barnet enligt 2 a kap. SoL ska ha möjlighet att lämna ut information. Utifrån denna avgränsning görs nedan en genomgång av de bestämmelser i socialtjänstlagen respektive offentlighets- och sekretesslagen som vi menar är de som skulle kunna tillämpas för att lämna ut eller dela information i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga, även om ingen av bestämmelserna har införts i detta syfte. En analys av om och i vilken utsträckning dessa bestämmelser kan tillämpas i socialtjänsternas brottsförebyggande arbete med barn och unga gör vi i våra överväganden och förslag, avsnitt 11.6.1.

Regleringen om överlämnande av ärenden

Enligt 2 a kap. 10 § SoL kan ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person flyttas över till en annan kommun. Den kommun som anser att ett ärende ska flyttas över ska begära det hos den andra kommunen. Ärendet ska flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. I 12 § samma kapitel anges att uppgifter som behövs för att en kommun ska kunna ta över ärendet ska lämnas ut av den kommun som överlämnar ärendet.

Genom regleringen i 2 a kap. 10 och 12 §§ SoL kan, vid en överflyttandesituation, en kommuns socialtjänst, utan hinder av sekretess, lämna ut uppgifter till en annan kommuns socialtjänst. För att överflyttning ska bli aktuellt ska den kommun som begär överflyttning ha fattat ett beslut om att bistå den enskilde med någon form av insats och för överflyttning krävs det inte bara att den enskilde får starkast anknytning till en annan kommun utan också att den enskilde framöver kommer att vara i behov av insatser under många år (prop. 2002/03:53 s. 110).

Regleringen om skyldighet att bistå vid utredning

Har en socialnämnd inlett en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL är socialnämnden skyldig att slutföra utredningen, även om barnet byter vistelsekommun.

Om utredningen inte övertas är den nya vistelsekommunen, enligt 11 kap. 4 § SoL, skyldig att bistå med den utredning som utredande socialnämnd kan behöva för att fatta beslut i ärendet. Eftersom bestämmelsen i lag ålägger den informationsgivande kommunen en förpliktelse att lämna information kan utlämnandet ske utan hinder av eventuell sekretess (prop. 2002/03:53 s. 92).

Regleringen i 11 kap. 4 § SoL infördes mot bakgrund av socialtjänstens långtgående ansvar för barn och unga och då det ansågs mycket angeläget att det inte råder några oklarheter vad avser ansvarsfördelningen mellan respektive socialnämnd i ärenden som berör mer än en kommun.

Regleringen om anmälnings- och uppgiftsskyldighet

Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten regleras i 14 kap. 1 § SoL och vi har utförligt behandlat bestämmelsen i kapitel 7. Regleringen möjliggör att information kan lämnas från en socialtjänst till den socialnämnd som är ansvarig för barnet.

Vår kartläggning har visat att socialnämnder tillämpar denna bestämmelse för att kunna dela information om ett barn vid flytt till en annan kommun och det finns viss oro för barnet men inte en pågående utredning.

När en anmälan om oro gjorts kan socialnämnden i den nya bostättningskommunen begära in uppgifter från den tidigare kommunen och på så sätt kan information lämnas ut utan hinder av sekretess.

Regleringen om utlämnande av uppgifter för att kunna fullgöra den egna verksamheten

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen ger en möjlighet för myndigheter att, under särskilda förutsättningar, lämna uppgifter till andra myndigheter utan hinder av sekretess. Bestämmelsen är tillämplig när någon av de andra undantagsreglerna inte gäller.

Som vi har klargjort i avsnitt 3.4 ger denna bestämmelse möjlighet för socialtjänsterna att, när de efterfrågar uppgifter, lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. En förutsättning för att det ska få ske är dock att det krävs för att socialtjänsterna ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en *nödvändig* förutsättning för att den *utlämnande* myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen åsidosätts.⁹¹

I detta sammanhang ska också hänvisas till regleringen i 11 kap. 2 § SoL. Av denna bestämmelse framgår att socialnämnden, vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs för bedömningen av behovet av insatser. Med stöd av regleringen i 10 kap. 2 § OSL kan en socialnämnd således, vid sådana konsultationer och kontakter som anges i 11 kap. 2 § SoL, om det är nödvändigt, lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter.⁹²

⁹¹ Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen* (2 december 2022, Version 26, JUNO), kommentaren till 10 kap. 2 §.

⁹² Jfr Lundgren, Lars & Sunesson, Per-Anders, *Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023* (10 januari 2023, Version 36, JUNO), kommentaren till 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

Regleringen om samtycke

Sekretess till skydd för den enskilde hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL, se också avsnitt 3.4). Samtycke kan alltså vara av relevans vid bedömningen av om informationsutbyte kan ske mellan socialtjänstverksamheter i samma eller olika kommuner. Den enskilde kan dock endast samtycka till att uppgifter om en själv lämnas ut.

Bara den som förfogar över sekretessen kan lämna sitt samtycke till att sekretessen efterges. Det finns inga formella krav på hur samtycket ska lämnas. Vad gäller just uppgifter i socialtjänsten har Justitieombudsmannen (JO) dock, mot bakgrund av att sådana uppgifter ofta är av känslig natur, uttalat att socialtjänsten i de fall samtycke anses nödvändigt bör införskaffa uttryckligt och skriftligt samtycke (se bl.a. JO 1990/91 s. 366).

Sekretess till skydd för en enskild gäller, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare (12 kap. 3 § första stycket OSL). Undantag gäller dock i den utsträckning vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, om inte det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller det annars anges i denna lag.

Om sekretess *inte* gäller i förhållande till vårdnadshavaren har denne ensam eller tillsammans med den underårige, beroende på den underåriges ålder och mognad, rätt att efterge sekretessen enligt 12 kap. 3 § andra stycket OSL.

Regleringen om utlämnande av uppgifter vid nödvändig vård, behandling eller annat stöd

I 26 kap. 9 § OSL anges bl.a. att socialtjänstsekretessen inte hindrar att en uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd och denne inte har fyllt 18 år.

Bestämmelsen möjliggör utbyte av uppgifter i undantagsfall och måste användas med urskillning och varsamhet. Undantaget ska

endast tillämpas i situationer när det framstår som direkt påkallat att bistå en enskild. Vidare bör en förutsättning för att tillämpa undantaget vara att den berörda personen kan antas direkt motsätta sig att uppgifter lämnas ut eller att saken, utan att det föreligger en nödsituation, brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke (prop. 1990/91:111 s. 17 f.).

11.4.4 Tidigare och pågående lagstiftningsarbeten

Frågan om socialtjänstsekretessen och eventuella sekretessbrytande regler som möjliggör utbyte eller utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL har varit föremål för flera offentliga utredningar. De resonemang som förts i vissa av dessa är av relevans även för vårt arbete eftersom de åskådliggör vilka överväganden som gjorts, vilka hänsyn som tagits samt vilka för- respektive nackdelar som lyfts fram vad gäller en möjlighet till utökat informationsutlämnande.

Lagstiftningsarbeten under 1980-talet

Den 1 januari 1981 trädde en ny sekretesslag (1980:100) i kraft. Denna gav uttryck för en mer restriktiv inställning till uppgifts- utlämnande från socialtjänsterna jämfört med tidigare rättsläge. De restriktiva reglerna ansågs spegla de värderingar som låg bakom den då gällande socialtjänstlagstiftningen. Samtidigt hade förslaget till den nya sekretesslagen fått kritik i den allmänna debatten eftersom lagen sades lägga hinder i vägen för ett effektivt samarbete mellan socialtjänstmyndigheter och andra myndigheter. Promemorian *Sekretesskydd och informationsbehov Vissa frågor om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten m.m.* (Ds Ju 1981:17) behandlade tillämpningen av 1980-års sekretesslag inom bl.a. socialtjänstens område. Oaktat den kritik som hade framförts menade utredningen att en ökad möjlighet till uppgiftsutlämnande skulle innebära ett försämrat integritetsskydd vilket skulle leda till mindre förtroende för socialtjänsterna och en följd skulle då kunna bli minskad benägenhet att ta kontakt med socialtjänsten.

I den efterföljande propositionen anfördes att om vägen för ett ökat informationslämnande öppnades upp skulle sannolikt

principerna bakom socialtjänstreformen äventyras (prop. 1981/82:186 s. 14 f.). Visserligen, konstaterades det, skulle man kanske kortsiktigt kunna uppnå vissa fördelar genom att begränsa socialtjänstsekretessen, bl.a. skulle vissa vårdinsatser ibland kunna genomföras lättare. Även i propositionen anfördes dock att det försämrade integritetsskyddet i det långa loppet skulle leda till mindre förtroendefulla kontakter mellan den enskilde och socialtjänsterna. Den troliga följden skulle bli minskad benägenhet att ta kontakt med socialtjänsten, vilket skulle leda till nackdel för arbetet inom denna. Mot bakgrund av detta ansågs att det inte borde införas några mer generella begränsningar i sekretessen för att öka möjligheten att lämna uppgifter från myndigheter på socialtjänstens område till andra myndigheter. Regler av sådant slag skulle innebära väsentliga avsteg från socialtjänstens principer, vilket krävde mer erfarenheter av den nyss genomförda socialtjänstreformen.

Lagstiftningsarbeten under 1990-talet

Genom promemorian *Sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet* (Ds 1990:11) föreslogs att det i dåvarande sekretesslagen skulle införas ett undantag från bl.a. socialtjänstsekretessen som innebar att sekretess inte hindrar att uppgifter som rör någon som inte har fyllt 18 år lämnas mellan myndigheter inom socialtjänsten, om det behövs för att den enskilde ska få nödvändig vård eller behandling (s. 5 f). Förslaget kom i allt väsentligt att införas genom den proposition som följde på promemorian, dock med den justeringen att informationsutbyte fick ske om det behövdes för att den enskilde skulle få ”nödvändig vård, behandling *eller annat stöd*”. I det senare inkluderades olika åtgärder inom socialtjänsten för att bistå en person som behöver stöd eller vård (prop. 1990/91:111 s. 3 och 18).

I förarbetena till bestämmelsen påmindes om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet och att insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. Vidare framhölls att dessa principer är av största betydelse för den allmänna uppfattningen om socialtjänsten samt för innehållet och framgången i vård- och behandlingsarbetet. En enskild ska med förtroende kunna vända sig till en vård-

myndighet för att få hjälp med sina problem i förvisningen om att uppgifterna inte sprids vidare. Emellertid konstaterade regeringen att det kunde ifrågasättas om de hinder för informationsutbyte som fanns verkligen stämde överens med de intentioner som låg bakom lagstiftningen eftersom sekretessen ibland förhindrade möjligheten att bistå enskilda på ett adekvat sätt (prop. 1990/91:111 s. 11 f.). Regleringen återfinns i dag i 26 kap. 9 § OSL och har behandlats i avsnitt 11.4.3.

I *Lokaldemokratikommitténs* delbetänkande *Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation* (SOU 1992:140) föreslogs att kommunala myndigheter som fullgör uppgifter inom socialtjänsten, dock med undantag för den kommunala familjerådgivningen, skulle få en reglerad möjlighet att lämna uppgift till annan kommunal myndighet inom samma kommun, om det inte kunde antas att den enskilde eller någon närstående till denne skulle lida men om uppgiften överfördes. Förslaget byggde på tanken att socialtjänstverksamheten inom en kommun (med undantag för familjerådgivningen) från sekretessynpunkt skulle utgöra en helhet även om verksamheterna delats upp på olika nämnder. Liksom flera senare lagstiftningsarbeten diskuterades frågan med utgångspunkt i den fria kommunala nämndorganisationen vilken blev möjlig genom 1991 års kommunallag (1991:900).

Lokaldemokratikommittén konstaterade att var gränserna för sekretess går inom en kommunal nämndorganisation hade kommit att bli beroende av den organisatoriska indelning fullmäktige bestämmer. Detta, angav kommittén, måste erkännas vara mindre intressant sett ur sekretesslagens intresse av att upprätthålla ett fullgott integritetsskydd. Det är således inte den enskildes skyddsbehov som avgör var gränserna för sekretess ska gå utan fullmäktiges beslut, som dessutom ofta har andra motiv än vad sekretesslagen har (s. 83). Vidare menade kommittén att kommuners organisationsfrihet enligt nya kommunallagen medför, att problem som funnits och diskuterats sedan sekretesslagens tillkomst fått en ny dimension. Det beroende som delar av socialtjänsten har av varandra för att socialtjänstlagens intentioner om helhetssyn ska kunna uppnås kan allvarligt rubbas om sekretesslagen medför formaliserade och starkt begränsade kontaktmöjligheter när förändringar av myndighetsorganisationen är önskvärda ur andra aspekter (s. 84).

Lokaldemokratikommitténs förslag enligt ovan har inte lett till lagstiftning.

I betänkandet *Dokumentation och socialtjänstregister* (SOU 1995:86) föreslog *Socialtjänstkommittén* att en uppgift om en enskild skulle få lämnas till en annan myndighet inom samma kommun om samma sekretess blev gällande för uppgiften hos den mottagande myndigheten, och om uppgiften behövdes där för att den enskilde skulle få stödinsats, vård eller behandling (s. 154). Även *Socialtjänstkommittén* förde ett resonemang om betydelsen av den fria kommunala nämndorganisationen och hade likalydande motivering som Lokaldemokratikommittén.

Delar av *Socialtjänstkommitténs* förslag behandlades i propositionen *Besöksinskränkningar vid viss tvångsvård, m.m.* (prop. 1995/96:196) där regeringen bl.a. uttalade att den generella frågan om sekretess mellan olika delar av en kommuns socialtjänst till följd av en decentraliserad nämndorganisation har flera aspekter. Regeringen konstaterade att från kommunerna brukar framhållas, utöver de praktiska olägenheterna, att det inte kan vara rimligt att organisatoriska beslut som kommuner fattar utifrån helt andra överväganden ska få denna konsekvens för möjligheterna till informationsutbyte. Å andra sidan, menade regeringen, skulle det kunna hävdas att effekten ligger i linje med vissa av syftena bakom en decentralisering av den kommunala organisationen och att den därför får accepteras i vart fall till en del (s. 21).

I avvaktan på en mer fullständig lösning av frågan infördes endast en begränsad uppgiftsskyldighet mellan kommunala nämnder med socialtjänstuppgifter inom samma kommun. Den reglering som infördes återfinns i dag i 12 kap. 7 § andra och tredje stycket SoL.

Lagstiftningsarbeten under 2000-talet

Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) föreslog i sitt huvudbetänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) att sekretessgränserna inom bl.a. nämnderna i kommuner skulle ändras. I stället för att sekretess ska gälla i förhållandet mellan olika självständiga verksamhetsgrenar, föreslogs att sekretess inom nämnderna skulle gälla i förhållandet mellan verksamheter som är av olika slag.

I *Socialtjänstdatautredningens* betänkande *Socialtjänsten Integritet – Effektivitet* (SOU 2009:32) hänvisades till OSEK:s förslag och även vissa genomförda lagstiftningsreformer inom hälso- och sjukvårdens område. Utredningen föreslog att en ny sekretessbestämmelse skulle införas där det stadgades att samma sekretessgränser bör gälla inom socialtjänsten oavsett hur en kommun väljer att organisera denna verksamhet (s. 334 f.). Betänkandet har remissbehandlats.

Utredningen om rätt information i vård och omsorg som lämnade betänkandet *Rätt information på rätt plats i rätt tid* (SOU 2014:23) hade till huvudsakligt uppdrag att utreda och lämna förslag till en mer sammanhållen och ändamålsenlig informationshantering inom och mellan hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten. Frågan om en mer ändamålsenlig sekretessreglering i socialtjänsten behandlades utförligt. Även i denna utredning påtalades följden av den fria kommunala nämndorganisationen i förhållande till sekretesslagstiftningen och det konstaterades att "[v]al av en organisationsform kan således få till konsekvens att det uppstår sekretessgränser som inte är sakligt motiverade" (s. 599 f.). Utredningen bedömde att detta medförde tillämpningsproblem inom kommuner där organisatorisk utveckling fått till följd att sekretessgränser uppstått i verksamheter som tidigare kunnat utgöra ett enda sekretessområde. Det, konstaterades, innebar

otillfredsställande hinder för verksamheter inom kommuner som sakligt sett kan höra samman men som formellt lagts under olika nämnder utifrån helt andra bevekelsegrunder än de som bär upp att socialtjänstsekretess ska gälla även mellan myndigheter. För den enskilde kan det innebära ett tidskrävande och i vissa fall oöverskådlig informationshantering.

Regelverket utgår i stor utsträckning ifrån organisatoriska gränser och medför att möjligheterna till en effektiv och säker informationshantering till stor del är beroende av hur kommunen av olika skäl har valt att organisera sin verksamhet och myndighetsstruktur. Synsättet borde vara mer inriktat mot en informationshantering med individen och individens behov i centrum. Regelverket bör även göra det möjligt att organisera en verksamhet utifrån de grunder som bedöms bäst kunna bidra till rättssäkerhet, god kvalitet och kostnadseffektivitet. De rättsliga förutsättningarna ska även stimulera till organisatorisk samverkan och samarbete för de enskildas bästa. Bland annat mot den bakgrunden anser vi att kommuner ska kunna organisera och bedriva socialtjänstverksamhet genom olika myndigheter, exempelvis stadsdels-

nämnder eller beställar- och utförarnämnder, utan att omotiverade sekretessgränser uppstår mellan dessa myndigheter (s. 600).

I betänkandet föreslogs att det skulle införas ett sekretessbrytande undantag från socialtjänstsekretess i offentlighets- och sekretesslagen. Undantaget skulle innebära att socialtjänstsekretess inte hindrar att uppgift lämnas från en myndighet inom socialtjänsten i en kommun till en annan sådan myndighet i samma kommun (s. 604). Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Lagstiftningsarbeten från år 2015 och framåt

År 2018 lämnade *Digitaliseringskommittén* sitt betänkande *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25). Digitaliseringskommittén hade i uppdrag att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen.

Under utredningens kartläggning hade det framkommit att uppgifter hänförliga till verksamhet främst inom socialtjänsten på grund av sekretess inte kan lämnas från en kommunal nämnd till en annan sådan nämnd i samma kommun, vilket skapade problem för verksamheten genom att hindra nödvändiga och ändamålsenliga digitala informationsutbyten mellan verksamheterna. Digitaliseringskommittén konstaterade att antalet aktörer som bedriver socialtjänst ökat väsentligt och att det skett en strukturförändring på socialtjänstens område vilket gör det angeläget att socialtjänsten har en informationshantering som är ändamålsenlig och sammanhållen. Det förslag som lämnats av Utredningen om rätt information i vård och omsorg (SOU 2014:23) skulle därför bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig förvaltning. Kommittén resonerade också utifrån den enskildes perspektiv och anförde bl.a. för den enskilde möjliggörs i större utsträckning en informationshantering utifrån hans eller hennes behov av stöd, service, vård och behandling, vilket stärker förutsättningarna för en god och effektiv socialtjänst av hög kvalitet. Kommittén menade att förutsättningarna för att bedriva socialtjänst skulle bli lika över landet och inte vara beroende av hur enskilda kommuner valt att organisera sin verksamhet inom socialtjänsten. Förslaget innebar, enligt

kommittén, inte någon generell lättnad av socialtjänstsektressen och enskildas behov av skydd för integritetskänsliga uppgifter på området skulle fortfarande tillgodoses. Kommittén betonade att för en kommun som väljer att organisera sin verksamhet så att all socialtjänst lyder under samma nämnd uppkommer inte några sekretessgränser mellan de verksamheter som faller under området socialtjänst och därför att innebar förslaget inte någon försämring av den enskildas personliga integritet (s. 475 f.). Utredningen anslöt sig till det förslag som lämnats i SOU 2014:23 och föreslog att detta skulle övervägas i Regeringskansliet.

Utredningen om sammanhållen information inom vård och omsorg gjorde i delbetänkandet *Informationsöverföring inom vård och omsorg* (SOU 2021:4) bedömningen att det finns ett tydligt behov av att hantera och utbyta information mellan myndigheter inom socialtjänsten i en kommun. Utredningen lämnade, utifrån kontakter med företrädare för socialtjänsten, fler exempel på situationer då möjlighet till utbyte av information mellan myndigheter inom samma kommun behövs för att socialtjänsten ska kunna ge den enskilde det stöd och den hjälp som denne behöver. Vad gäller just barn och unga gavs två konkreta exempel. Det ena avsåg

kommuner där insatser enligt LSS beslutas av en nämnd och en annan nämnd i kommunen har hand om utredningar vid misstanke om att barn far illa. Om misstanke uppstår om att ett barn far illa, exempelvis på grund av att föräldrarna brister i omsorgen om barnet, ska ett ärende inledas hos den nämnd som har hand om utredningar vid misstanke om att barn far illa. Om detta barn har en funktionsnedsättning och får insatser enligt LSS från en annan nämnd, har inte handläggaren av LSS-ärendet möjlighet att få kännedom om vad som framkommer i ärendet gällande orosanmälan, trots att denna information kan vara av betydelse i LSS-ärendet för att ge barnet det stöd och den hjälp som barnet behöver (s. 664).

Ett annat exempel som gavs är den situation när en kommun organiserat sina nämnder när det gäller individriktade insatser inom socialtjänsten där stöd till barn ges av en nämnd och, när barnet sedan uppnår en viss ålder, vanligtvis 18 år, så är det en annan nämnd som får ansvar för att lämna stöd. Vid utredning av vilka insatser den numera vuxna personen ska få har handläggaren hos den senare nämnden ofta behov av dokumentation från den tidigare ansvariga nämnden för att kunna ge den enskilde det stöd och den hjälp som denne behöver (s. 664 f.).

I delbetänkandet lämnades två alternativa förslag på en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter inom socialtjänsten i en kommun. Det ena förslaget (alternativ A) innebar en begränsad sekretessbrytande bestämmelse som endast gällde visst angivna verksamhetsområden där utredningen bedömde att det fanns ett klart behov av utbyte av uppgifter till nytta för den enskilde och där det saknades inslag av myndighetsutövning eller tvång. Det andra alternativet (alternativ B) innebar en generell sekretessbrytande bestämmelse som skulle gälla mellan samtliga myndigheter inom socialtjänsten i samma kommun.

Förslagen har behandlats i propositionen *Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation* (prop. 2021/22:177). Regeringen konstaterade att uppgifter om enskilda inom socialtjänsten kan ofta vara av mycket känslig karaktär då det utöver uppgifter om fysisk och psykisk hälsa t.ex. kan röra sig om uppgift om tidigare eller pågående missbruk, kriminalitet, våld i nära relationer eller andra övergrepp. Därutöver, framhöll regeringen, kan det i vissa fall röra sig om en så stor mängd uppgifter att de tillsammans ger en väldigt detaljerad bild av den enskilde och dennes liv, och därmed framstår som särskilt integritetskänsliga. Regeringen menade att det därför är tydligt att det är motiverat att uppgifter om enskilda inom socialtjänsten omgärdas av ett starkt skydd. Samtidigt, konstaterade regeringen, finns det behov av att utbyta uppgifter mellan olika myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar på socialtjänstens område inom en kommun (s. 168).

Avseende sekretess i socialtjänsten i en kommun uttalade regeringen bl.a. följande. Huvudregeln om sekretess mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar innebär att det uppstår sekretessgränser mellan socialtjänstverksamheter under olika nämnder, till följd av hur kommunen väljer att bygga upp sin nämndorganisation. Regeln om sekretess mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma nämnd innebär sällan några praktiska problem inom socialtjänstverksamheten, eftersom verksamheter under samma nämnd som tillämpar samma sekretessbestämmelse vanligtvis inte bedöms utgöra självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra. Det har dock i olika sammanhang framkommit att begreppet självständiga verksamhetsgrenar uppfattas som oklart och att kommunerna därmed kan göra

sinssemellan olika bedömningar av vad som avses med en självständig verksamhetsgren inom en nämnd. Problem med sekretessgränser mellan olika nämnder uppstår framför allt i större kommuner, där det ansetts finnas skäl att dela upp socialtjänstverksamheten under olika nämnder. I mindre kommuner är det ofta en och samma person eller ett fåtal personer inom samma verksamhet som handlägger alla frågor på socialtjänstens område, och då uppstår av naturliga skäl inte några sådana begränsande sekretessområden. Detta får till följd att det ofta är svårare för stora kommuner än för små kommuner att utbyta information över nämndgränser och därmed ge en mer ändamålsenlig omsorg till den enskilde. I förlängningen kan det leda till skillnader i förutsättningarna att ge en god omsorg mellan olika kommuner och ojämlikhet mellan enskilda som beror på om man råkar bo i en stor eller en liten kommun (s. 168 f.).

Regeringen menade att om det skulle införas en generell sekretessbrytande bestämmelse för all socialtjänst (utredningens alternativ B) skulle det innebära att tillämpningsområdet för sekretessgenombrott skulle bli mycket stort och omfatta verksamheter av mycket olika karaktär. Med hänsyn till integritetsriskerna ansåg regeringen det är motiverat att begränsa sekretessgenombrottet och föreslog därför en lagreglering i enlighet med utredningens alternativ A och riksdagen beslutade i enlighet med detta (bet. 2021/22:SoU30, rskr. 2021/22:381). Regleringen trädde i kraft den 1 januari 2023 och innebär att det i offentlighets- och sekretesslagen införts en bestämmelse som innebär att socialtjänstsekretessen inte hindrar att uppgift lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma kommun, om det gäller vissa insatser enligt socialtjänstlagen för äldre personer eller personer med funktionsnedsättning eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Promemorian *Vistelseförbud för barn* (Ds 2022:12) behandlade frågan om det bör införas en möjlighet för socialnämnder att i skyddande syfte genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden. Utredningen, som förvisso ansåg att vistelseförbud för barn i skyddande syfte inte bör införas, lämnade förslag till en reglering om vistelseförbud i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Enligt förslaget ska en person under 18 år kunna förbjudas att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område om vissa

förutsättningar är uppfyllda. Socialtjänsterna föreslås få en skyldighet att underrätta en socialnämnd om de påträffar eller får kännedom om någon som överträder ett meddelat vistelseförbud. Om detta resonerade utredningen att det i regel är kommunens fältassistenter som kommer att röra sig i de miljöer som kan komma att omfattas av vistelseförbud och att socialtjänstsekreteressen i 26 kap. 1 § OSL kan utgöra ett hinder för fältassistenternas möjlighet att informera relevant personal inom socialtjänsten om de upptäcker en överträdelse av ett vistelseförbud. För att möjligheten till informationsutbyte inom socialtjänsterna inte ska bli beroende av kommunernas organisation har utredningen därför föreslagit att socialtjänsterna ska omfattas av en underrättelseskyldighet, vilket innefattar en möjlighet att lämna ut uppgifter utan hinder av sekretess, vid kännedom om att ett vistelseförbud har överträtts. Promemorian har remissbehandlats.

11.5 Anmälningar om oro för barn som inte leder till någon utredning

Som en del i vår kartläggning ingår att se över behovet av att information om anmälningar om oro för ett barn som inte leder till någon utredning ska kunna delas mellan kommunernas socialtjänster i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga.

I dag ges i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS följande allmänna råd om hanteringen av anmälningar som inte lett till en utredning. Om den enskilde redan har en personakt hos nämnden, bör beslutet att inte inleda en utredning antingen dokumenteras i personakten eller antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handling som låg till grund för nämndens förhandsbedömning. Om den enskilde inte redan har en personakt, bör beslutet att inte inleda en utredning antecknas på eller i anslutning till den inkomna eller upprättade handling som låg till grund för nämndens förhandsbedömning (5 kap. 2 §).

Socialstyrelsen har i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*

föreslagit att anmälningar som inte leder till utredning ska kunna sammanställas på ett sökbart sätt.

I avsnitt 10.8.2 förklaras utförligt varför vi bedömer att en anmälan om oro för barn alltid ska bli del av en personakt, oavsett om den leder till att en utredning inleds eller inte. Det innebär att vi förordar att en personakt för ett barn (barnakt) alltid ska skapas när en anmälan om oro för barn kommer in till en socialnämnd, förutsatt om det inte redan finns en sådan för barnet. En sådan ordning medför att samtliga anmälningar om oro för barn blir sökbara.

11.6 Överväganden och förslag

11.6.1 En myndighet inom socialtjänsten ska i vissa fall få lämna ut information i brottsförebyggande syfte

Förslag: En myndighet inom socialtjänsten ska få lämna ut uppgifter som rör ett barn till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun om det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet samt ett utlämnande av uppgifterna kan antas bidra till att barnet inte far illa och utlämnandet bedöms vara till barnets bästa. Myndigheterna ska därefter få ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

Bedömning: Förslaget medför inte något behov av att införa nya regler om ansvarsfördelning mellan kommunerna.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Samhället har en skyldighet att vidta långtgående insatser för att se till att barn inte begår eller utsätts för brottslig verksamhet

Personer som utvecklar ett normbrytande beteende redan i barn- domen har påvisats inte bara löpa stor risk för framtida norm- brytande beteende utan också för en lång rad andra problem, t.ex. låg utbildningsnivå, missbruk, psykisk och fysisk ohälsa, arbets- löshet, instabila partnerrelationer, bristande socialt nätverk samt konflikter med sin partner och sina egna barn. Även om risken för

problem i vuxen ålder är mindre vid ungdomsdebuterande än vid barndomsdebuterande normbrytande beteende, visar forskningen att även de som uppvisat normbrytande beteende i ungdomsåren har fler problem än ungdomar utan normbrytande beteende.⁹³ Det finns olika exempel på vad som avses med normbrytande beteende men i allt väsentligt handlar det om alla beteenden som kan anses vara brottsliga, kriminella handlingar, men definitionen omfattar även beteenden som inte är formella lagöverträdelser utan snarare allvarliga regel- eller normbrott, såsom skolk eller att rymma hemifrån.⁹⁴ De följderna som det normbrytande beteendet kan leda till är, som synes, omfattande och allvarliga. Det är tydligt att det barn som har det normbrytande beteendet far illa på ett eller annat sätt men också att barnet även som vuxen kan komma att fara illa. Det är vidare tydligt att följderna av ett normbrytande beteende inte bara påverkar det enskilda barnet utan även samhället i stort.

Som framgår av bl.a. avsnitt 3.3 har socialnämnderna en viktig roll vad gäller att fullgöra samhällets ansvar att se till att barn och unga inte far illa eller riskerar att fara illa. I detta ingår att se till att barn och unga inte börjar begå brott eller fortsätter begå brott samt att barn och unga inte utsätts för brott. Inom ramen för detta är det brottsförebyggande arbetet av central betydelse. Genom att få kännedom om barn och ungdomar som kan behöva stöd eller skydd kan relevanta och adekvata insatser sättas in och barnet eller den unge kan på så sätt få behövligt stöd samtidigt som brottslig verksamhet förhindras.

Att socialnämnderna samverkar med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa har ansetts så angeläget att det särskilt reglerats i socialtjänstlagen (5 kap. 1 a § SoL). Inom ramen för samverkan kan det antas att i de fall informationsdelning och informationsutbyte bedöms vara till barnets bästa och också faktiskt kan ske på individnivå är det många gånger av stor vikt för den enskilde om det resulterar i att denne får hjälp och stöd.

⁹³ Andershed, Anna-Karin & Andershed, Henrik (2019) *Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga [Elektronisk resurs] Att använda teori och forskning i praktiken*. I Barn och unga som begår brott eller riskerar att begå brott. Kunskapsstöd för socialtjänsten om att identifiera, utreda och bedöma behov, Stockholm: Socialstyrelsen, s. 6. Tillgänglig på Internet: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:oru:diva-78061>.

⁹⁴ Andershed, Anna-Karin & Andershed, Henrik, *Risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende bland unga [Elektronisk resurs] Att använda teori och forskning i praktiken*, s. 6 f.

För brottsligheten gäller inga kommungränser

Sveriges kommuner varierar i storlek. Såväl vuxna som barn och unga rör sig i dag med enkelhet över kommungränser och många av de som rör sig mellan kommuner (eller mellan olika geografiska områden inom en och samma kommun) gör det utan någon närmare tanke på det. Förflyttningen har i stället att göra med helt andra skäl och kan vara mer eller mindre varaktig då den kan bero på sådant som arbete, skolgång, fritidsintressen eller att barnet har föräldrar som bor i olika kommuner.

Precis som människor rör sig över kommungränser gör därmed även brottsligheten det. För brottsligheten finns överhuvudtaget inga kommungränser. Kommunöverskridande brottsförebyggande arbete är därav en särskilt viktig del i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Enligt förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området ska länsstyrelserna bl.a. stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder (2 § 4 p). Brå har i rapporten *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige Nuläge och utvecklingsbehov 2022* konstaterat att i den mån länsstyrelserna ger kommunerna stöd för kommunöverskridande åtgärder påverkar det också kommunerna att genomföra sådana åtgärder. Brå har också pekat på att det regionala stödet är en viktig länk mellan det brottsförebyggande arbetet på den nationella och lokala nivån (s. 45). I motsvarande rapport får år 2023 har Brå konstaterat att kommunöverskridande insatser ökar men att de skulle kunna öka ännu mer (s. 54).

Mot bakgrund av det nu nämnda kan konstateras att samverkan och kommunöverskridande samarbete i det brottsförebyggande arbetet är nödvändigt för att kunna fullgöra det ansvar kommunerna har för barn och unga enligt socialtjänstlagen. Utifrån samverkan som möjliggörs genom att kunna lämna ut uppgifter i vissa fall kan samhället åstadkomma en hållbar och långsiktig struktur som svarar mot de behov som finns och som beskrivs närmare nedan.

Förtroendet för socialtjänsten

En av socialtjänstlagens viktigaste utgångspunkter är att socialtjänsternas insatser i individuella ärenden ska präglas av frivillighet

och självbestämmande. Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors integritet och insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan, med organisationer och andra föreningar (1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL). Socialtjänstlagens grundläggande principer om frivillighet och självbestämmande har haft en avgörande betydelse för sekretessregleringen på socialtjänstens område.

Ur integritetssynpunkt är det också av vikt att upprätthålla förtroendet för socialtjänsten genom att enskilda kan känna sig förvissade om att de uppgifter de lämnar inte blir kända för andra än de som handlägger ärendet. Utan ett sådant förtroende från den enskildes sida skulle det många gånger vara svårt för socialtjänsten att bedriva en framgångsrik verksamhet. Just frågan om förtroende har varit återkommande när möjligheterna för socialtjänsterna att lämna ut information om enskilda har diskuterats. Några utgångspunkter avseende vad som påverkar förtroendet för socialtjänsten har vi redovisat i avsnitt 4.6.

Principen om barnets bästa och barnrättsperspektivet är centralt. Barnets bästa ska sättas i främsta rummet vid övervägandena om informationsdelning eller utlämnande av information ska eller bör ske och ytterst är det barnets rättigheter som ska säkerställas. Dessa konstateranden kan förhålla sig till det som nämnts i föregående stycke på olika sätt. Gemensamt för dessa förhållningssätt är att barn är särskilt skyddsvärda och barn är, eftersom de inte på samma sätt som vuxna kan tillvarata sina rättigheter, i större utsträckning beroende av att myndigheter fattar korrekta och välgrundade beslut. Detta gör sig särskilt påmint i de fall barnets vårdnadshavare, föräldrar eller andra som har omsorgsansvar för barnet inte klarar av att på egen hand tillvarata barnets bästa.

Det skulle kunna hävdas att socialtjänstsekretessen är särskilt viktig vad gäller barn därför att barn alltid ska få känna sig trygga med att den information som socialtjänsterna har om dem också stannar hos socialtjänsten. Men det skulle också kunna hävdas att socialtjänsternas möjligheter att kunna dela eller lämna ut information är särskilt viktigt vad gäller just barn så länge det är för att se till att barn inte far illa och om det är till barnets bästa. Detta eftersom barn har rätt att få de insatser som ger dem det skydd eller stöd de behöver vilket inte bör hindras av eventuell sekretess eller

bristande samtycke från vårdnadshavare. Vår uppfattning är att barn ska kunna garanteras att socialtjänsterna vidtar samtliga tänkbara åtgärder för att förebygga att de far illa, utvecklas ogynnsamt, utsätts för brott eller hamnar i kriminalitet.

Vår bedömning är att de hinder och begränsningar som sekretessen ibland innebär inte ger socialtjänsterna möjlighet att fullt ut använda hela sin verktygslåda för att i största möjliga mån kunna fullgöra sitt uppdrag vad avser det förebyggande arbetet med barn och unga enligt socialtjänstlagen. Att socialtjänsterna inte fullt ut kan fullgöra sitt uppdrag härvidlag kan påverka det generella förtroendet för socialtjänsten.

Som vi återkommer till nedan finns det givetvis inget hinder för att utlämnande av information i brottsförebyggande syfte föregås av ett inhämtande av samtycke. Det kan snarare många gånger vara av betydelse att uppgifter, om det är aktuellt att lämna ut sådana, lämnas med stöd av samtycke. I de fall samtycke inte erhålls eller inte bör inhämtas är det dock av vikt att sekretessregleringen inte utgör ett hinder för att socialtjänsten ska kunna tillvarata barnets bästa.

Det finns ett behov av att kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga

I avsnitt 11.3.1 har vi redogjort för begreppet brottsförebyggande. Liksom gjorts i det nationella brottsförebyggande programmet Tillsammans mot brott har vi valt att ta fasta på den definition av brottsförebyggande som gjorts i ovan nämnda samverkansbok. Således är brottsförebyggande något som syftar till att förhindra att människor begår brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet att begå brott. När fråga ställs om det finns ett *behov* för socialtjänsterna att lämna ut information i det brottsförebyggande arbetet med barn innebär det således en fråga om det finns behov av att lämna ut *information för att förhindra* att ett barn eller någon mot ett barn begår brott genom att *med informationsutlämnandet försöka bidra till att påverka* antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet att begå brott.

Med beaktande av att samhället har en skyldighet att vidta långtgående insatser för att se till att barn inte begår eller utsätts för

brottslig verksamhet samt att det för brottsligheten inte finns några kommungränser menar vi att det finns behov av att kunna lämna ut information från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i en annan kommun för att på så sätt förebygga att brott begås.

Behovet handlar alltså ytterst om att socialtjänsterna bör ges instrument för att kunna se till att barn varken begår eller utsätts för brottslig verksamhet. På det individuella planet har dessa skäl att göra med barnets bästa och det enskilda barnets rätt till stöd, hjälp och insatser samt samhällets skyldighet att erbjuda detta. På ett mer övergripande samhälleligt plan handlar det om att ge socialtjänsterna konkreta möjligheter att kunna arbeta brottsförebyggande och därmed utgöra en relevant del i det arbete som behövs för att minska brottsligheten.

Genom våra kontakter med socialtjänster i olika kommuner har det också blivit klart att flera av de som arbetar inom socialtjänsten anser att det finns eller i vissa fall kan finnas behov av att dela information som omfattas av sekretess med en annan socialtjänstverksamhet inom ramen för kommuners brottsförebyggande arbete. Detta behov har ansetts finnas bl.a. när ungdomar med riskbeteende eller pågående insatser vistas i andra kommuner än den egna. Det har framhållits att kontaktytorna mellan exempelvis olika gänggrupperingar sker över kommungränser samt att ett effektivt brottsförebyggande arbete måste gå över kommungränser precis på samma sätt som kriminaliteten gör.

Det har också, från våra kontakter med olika socialtjänster, klarlagts att det finns socialtjänster som anser att de redan utifrån dagens lagstiftning har möjlighet att dela information i det brottsförebyggande arbetet med barn. Det är då i första hand skyldigheten att anmäla oro för ett barn enligt 14 kap. 1 § SoL som hänvisats till.

Vår bedömning är att 14 kap. 1 § SoL är tillämplig i flera situationer för att lämna ut information som kan ha brottsförebyggande effekt, dock inte i samtliga situationer där det finns ett sådant behov.

Behov av att kunna lämna ut information som omfattas av sekretess kan uppkomma i flera olika situationer

En första förutsättning för att det ska finnas ett behov av att kunna lämna ut uppgifter från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i det brottsförebyggande arbetet med barn är tämligen självklar. Det ska finnas en risk för att brottslig verksamhet kan komma att utövas och av det skälet finnas anledning att vidta förebyggande åtgärder, men behovet finns även när det finns risk att barnet riskerar att fara illa eller utvecklas negativt. I detta sammanhang är det inte av relevans hur en sådan riskbedömning görs eller hur en sådan slutsats nås utan det relevanta är att konstatera att en sådan risk behöver finnas (angående riskbedömning se nedan under rubriken *Det ska finnas en risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet*).

I avsnitt 11.4.2, under rubriken *Kommuners ansvar för enskilda*, har vi redogjort för den reglering som finns i 2 a kap. SoL angående för vem kommunen är ansvarig. Huvudregeln enligt nuvarande regler är att den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp (2 a kap. 1 § SoL). Från denna huvudregel finns vissa undantag. Ett sådant undantag är när den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen. Då ansvarar bosättningskommunen för stöd och hjälp till den enskilde (2 a kap. 3 § SoL). Med bosättningskommunen avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt. En bosättningskommun ansvarar för den enskildes behov, oavsett om den enskilde vistas i bosättningskommunen eller inte dvs. ansvarsfördelningen förändras inte även om den enskilde tillfälligt vistas i en annan kommun. Som vi också har angett i avsnitt 11.4.2 omfattar här begreppet *annan kommun* även *annan stadsdelsnämnd*, om inte annat anges.

I avsnitt 11.2 har vi angett att våra överväganden och förslag avgränsats till att avse informationsutlämnande eller informationsdelning rörande uppgifter som erhållits i samband med en anmälan om oro för ett barn, vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd eller i samband med därpå följande åtgärder såsom uppföljning eller genomförandet av en insats. Denna avgränsning innebär att vi endast behandlar frågan om en myndighet inom socialtjänsten som är eller har varit ansvarig för den underårige enligt 2 a kap. SoL ska ha möjlighet att lämna ut

information. Utifrån denna avgränsning har vi valt att dela upp de situationer där det kan finnas behov av att lämna ut information i det brottsförebyggande arbetet med barn i två huvudgrupper

- a) situationer när barnet tillfälligt vistas i en annan kommun än den kommun som enligt 2 a kap. SoL är ansvarig för barnet (*tillfällig vistelse i annan kommun*)

respektive

- b) situationer när barnet lämnar den kommun som är ansvarig enligt 2 a kap. SoL och ansvaret enligt samma kapitel övergår till en annan kommun (*byte av bosättningskommun*).

Vi har utifrån detta identifierat ett antal situationer när det kan finnas behov av att lämna ut information från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i det brottsförebyggande arbetet med barn. Dessa kommer att förklaras nedan. Vidare kommer behandlas om och i så fall vilket utrymme dagens lagstiftning ger för att tillgodose det behov vi identifierat.

a) Tillfällig vistelse i annan kommun

Skälet till att ett barn vistas i en annan kommun tillfälligt kan vara av varierande slag. Det kan handla om att barnet bor i en kommun men går i skola eller utövar ett fritidsintresse i en annan kommun eller att barnet har sitt stadigvarande boende i en kommun men ibland vistas hos en umgängesförälder som är bosatt i en annan kommun. Det finns givetvis fler exempel, såsom att en kompis, en flick- eller pojkvän eller släktingar bor i en annan kommun eller att det anordnas ett evenemang i en annan kommun som barnet besöker. I samtliga dessa fall är alltså bosättningskommunen enligt socialtjänstlagen fortsatt ansvarig för stöd och hjälp åt barnet, även när barnet befinner sig utanför kommunens gränser.

I samband med en anmälan om oro för barnet, vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd alternativt i samband med eventuella insatser som beviljats efter en sådan utredning kan socialtjänsten i bosättningskommunen få information som gör att det kan konstateras föreligga en risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet under den tillfälliga vistelsen i den andra kommunen.

Det kan t.ex. handla om misstanke om att barnet under den tillfälliga vistelsen i den andra kommunen på något sätt är inblandad i hantering av droger, befaras ägna sig åt stölder eller skadegörelser, rör sig i kriminella kretsar eller utsätts för rekryteringsförsök av kriminella gäng.

Av de bestämmelser som vi har behandlat i avsnitt 11.4.3 bedömer vi att det är 10 kap. 2 § OSL (utlämnande av uppgifter för fullgörande av den egna verksamheten), 12 kap. 2 och 3 §§ OSL (samtycke) samt 26 kap. 9 § OSL (utlämnande av uppgifter vid nödvändig vård, behandling eller annat stöd) som kan vara av intresse för frågan om nu gällande lagstiftning möjliggör att socialnämnden i bosättningskommunen i dessa fall kan lämna ut uppgifter till den kommun där barnet tillfälligt vistas.

Regleringen i 10 kap. 2 § OSL innebär att uppgifter kan lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i en annan kommun i ett flertal olika situationer. Det finns ingen begränsning av i vilken typ av ärenden eller ens att det behöver pågå ett ärende för att uppgifterna ska kunna lämnas ut. Utrymmet för att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL begränsas i stället av kravet på att det bara får ske om det är *nödvändigt* för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra *sin* verksamhet. Nu nämnda bestämmelse uppfattas emellertid som svårtolkad. Den omständigheten att det finns ett flertal olika typfall där det föreligger ett nödvändigt utlämnande till en annan myndighet bidrar till att göra rättsläget svåröverskådligt.⁹⁵

Enligt vår bedömning skulle det eventuellt kunna anses nödvändigt för en socialnämnd att, i syfte att fullgöra det övergripande och generella ansvar socialnämnder har för barn och unga enligt 5 kap. 1 § SoL, lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL för att se till att en underårig inte begår eller utsätts för brott (för liknande resonemang om tillämpningen av 10 kap. 2 § OSL se JO 1989/90 s. 223). Ett sådant resonemang skulle innebära att socialtjänsten i bosättningskommunen, inom ramen för det brottsförebyggande arbetet, kan lämna ut uppgifter till en sådan myndighet i en annan kommun, utan hinder av sekretess.

Enligt vår uppfattning föreligger det emellertid även faktorer som talar mot att, med åberopande av 10 kap. 2 § OSL, lämna ut upp-

⁹⁵ Ekeröth, Jesper & Fridström Montoya, Thérèse, *Nödvändigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §*, Förvaltningsrättslig tidskrift nummer 2008 2, s. 153 och 164.

gifter i en situation som behandlas här. Utifrån vad vi har beskrivit ovan kan det förekomma situationer där socialtjänsten bedömer att det finns behov av att lämna ut information som kan vara integritetskänslig. Därtill är syftet med det utlämnande som är aktuellt inte att kunna samla in information till den egna verksamheten utan i stället att vidarebefordra information till en annan verksamhet. Detta gör att integritetsinfrånget blir särskilt påtagligt. Att intrånget blir påtagligt talar i sin tur för att en bestämmelse som är tänkt att användas med restriktivitet inte bör utgöra den huvudsakliga grunden för ett informationsutbyte i dessa sammanhang. I stället bör utlämnande ske med en bestämmelse som är mer förutsebar. Av betydelse är också att nu behandlad bestämmelse ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att myndigheter, av rena effektivitetsskäl, ska kunna bryta sekretessen under åberopande av regleringen i 10 kap. 2 § OSL.

I 12 kap. 2 och 3 §§ OSL regleras möjligheterna att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess sedan den enskilde, eller vårdnadshavaren, lämnat sitt samtycke. Dessa bestämmelser är av särskild relevans mot bakgrund av att socialtjänsternas arbete i så stor utsträckning som möjligt ska präglas av frivillighet och självbestämmande. Utlämnande av uppgifter bör därför i möjligaste mån ske i samförstånd med den unge eller dennes vårdnadshavare. Vår bedömning är dock att det finns situationer där det inte alltid är praktiskt möjligt att inhämta samtycke trots att det finns ett behov av informationsutlämnande för att hindra att den unge begår utsätts för brott. Det kan handla om situationer där det rent faktiskt inte är möjligt på grund av att uppgifterna behöver lämnas ut skyndsamt och det inte går att få tag i den eller de som ska lämna samtycke. Det kan också handla om situationer där ett samtycke inte skulle ges, trots att socialnämnden bedömt att ett utlämnande är till barnets bästa. Det kan vidare finnas situationer där barnet och vårdnadshavaren antingen har olika uppfattning, t.ex. där det inte finns överensstämmelse om i vilken omfattning uppgifter ska lämnas ut, eller de står i motsattsförhållande till varandra, t.ex. när det finns oenighet om uppgifter ska lämnas ut överhuvudtaget. Vår bedömning är därför att bestämmelserna i 12 kap. OSL om samtycke inte i tillräcklig utsträckning kan tillämpas för att dela information i brottsförebyggande syfte.

I 26 kap. 9 § OSL regleras möjligheten att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter vid nödvändig vård, behandling eller annat stöd. De fall som avses enligt bestämmelsen gäller bl.a. barn som far illa.⁹⁶ En underårig som riskerar att begå eller utsättas för brottslig verksamhet kan enligt vår bedömning antas behöva stöd och hjälp, eventuellt även skydd. Bestämmelsen möjliggör därför att uppgifter kan lämnas ut från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet. Bestämmelsen är dock tänkt att tillämpas i undantagsfall och måste användas med urskillning och varsamhet. Möjligheten att med stöd av aktuell bestämmelse dela sekretessbelagda uppgifter bör endast tillämpas i situationer när det framstår som direkt påkallat att bistå en enskild och en förutsättning för att tillämpa undantaget bör vara att den berörda personen kan antas direkt motsätta sig att uppgifter lämnas ut eller att saken, utan att det föreligger en nödsituation, brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke (prop. 1990/91:111 s. 17 f.).

Bestämmelsens begränsade tillämplighet, både generellt och i det enskilda fallet, gör att vi menar att inte heller den ger tillräckligt utrymme för att dela uppgifter om underåriga i brottsförebyggande syfte.

b) Byte av bosättningskommun

Den andra situationen när det kan finnas behov av att lämna ut information i det brottsförebyggande arbetet med barn är när barnet flyttar eller ansvaret för barnet av något annat skäl övergår till en annan kommun.

Pågår en utredning enligt 11 kap. SoL eller pågår genomförande av en beviljad insats när flytten sker kan bestämmelserna i 2 a kap. 10 och 12 §§ SoL om överlämnande av ärenden tillämpas. Pågår själva utredningen när flytten sker kan även regleringen i 11 kap. 4 § SoL, om skyldighet att bistå vid utredning, vara tillämplig. Ingen av dessa bestämmelser har till syfte att tillgodose ett eventuellt behov av att dela information i det brottsförebyggande arbetet med barn men kan i praktiken innebära att information som på sikt får brottsförebyggande effekt, utan hinder av sekretess, kan

⁹⁶ Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen* (2 december 2022 Version 26 JUNO), kommentaren till 26 kap. 9 §.

lämnas ut från en myndighet inom socialtjänsten i en kommun till en annan sådan myndighet.

Har en utredning avslutats och, om sådan beviljats, även insatsen avslutats är vår bedömning att det inte längre pågår ett öppet ärende hos socialnämnden. De ovan nämnda bestämmelserna är då inte tillämpliga. Flyttar barnet i detta skede och föreligger en kännedom om eller misstanke att barnet far illa har socialtjänsten i den tidigare bosättningskommunen skyldighet att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL till socialnämnden i den nya kommunen. I en sådan anmälan kan socialtjänsten, utan hinder av sekretess, lämna information som också är brottsförebyggande. Inleder socialnämnden i den nya kommunen en utredning kan denna sedan också vända sig till den som gjort anmälan för eventuell ytterligare information.

En utredning enligt 11 kap. SoL ska, om samtycke till frivilliga insatser saknas och det inte är aktuellt med insatser enligt LVU, avslutas utan insats. I en sådan situation kan socialnämnden, med stöd av 11 kap. 4 a § SoL, besluta om uppföljning av barnets situation. Uppföljningen ska avslutas senast två månader från det att utredningen som gäller ett barns behov av stöd och skydd avslutats. Syftet med regleringen i 11 kap. 4 a § SoL är att ge socialnämnden en möjlighet att följa barnet i de fall det finns en berättigad oro för barnets situation i hemmet eller förhållanden i övrigt. I detta ligger att möjligheten till uppföljning inte ska tillämpas annat än när det finns starka skäl för det (prop. 2012/13:10 s. 134). Flyttar barnet under den tid som uppföljningen pågår kan det uppstå en situation där socialnämnden som beslutat om uppföljningen inte finner skäl att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL men där det likväl, i brottsförebyggande syfte, finns behov av att kunna lämna ut information till den nya bosättningskommunen. Det är enligt vår bedömning tveksamt om 11 kap. 4 § SoL eller 2 a kap. 10 och 12 §§ SoL kan tillämpas i en sådan situation. Således saknas, om en uppföljning pågår, möjlighet att lämna ut information till en annan kommun.

Överflyttning kan ske även under en pågående insats. Socialstyrelsen förtydligar i handboken *Utreda barn och unga* att överflyttning av pågående frivilliga insatser förutsätter att det görs i samförstånd med familjen (s. 131). Saknas samtycke är en överflyttning alltså inte aktuell. Socialnämnden i den tidigare

bosättningskommunen har då givetvis skyldighet att göra en anmälan om oro enligt 14 kap. 1 § SoL till den nya kommunen, om det finns kännedom om eller misstanke att barnet far illa. I vissa fall kan dock, av olika skäl, göras bedömningen att det saknas anledning att göra en sådan anmälan. I sådana fall har den tidigare bosättningskommunen inte möjlighet att i brottsförebyggande syfte informera den nya kommunen om förhållanden som rör barnet. Dagens reglering ger alltså inte fullt ut möjlighet att i de situationer som nu har behandlats lämna ut information i det brottsförebyggande arbetet med barn.

Sammanfattning avseende möjligheten att tillämpa nu gällande bestämmelser för att lämna ut information i brottsförebyggande syfte

I uppdragsbeskrivningen anges att vi ska beakta om det finns tillämpningsproblem gällande nuvarande regelverk och föreslå förbättringar. I avsnitt 11.4.3 har vi redogjort för några sekretessbrytande bestämmelser som finns för utlämnande av information från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet. Ovan har vi beskrivit i vilka situationer det kan finnas ett behov av att dela information mellan olika myndigheter inom socialtjänsten. Vi har också återkopplat till de bestämmelser vi har redogjort för i avsnitt 11.4.3 för att beskriva och resonera kring i vilka fall dessa är tillämpliga på de situationer vi tar upp.

Vad vi funnit är att de regler som finns har begränsad tillämplighet och har tillämpningsproblem. Som vi närmare redogör för i det följande föreslår vi därför att det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse som tillgodoser det behov vi anser finns av att i brottsförebyggande syfte kunna dela information mellan olika myndigheter inom socialtjänsten.

Införande av en ny sekretessbrytande bestämmelse

Mot bakgrund av det vi har redovisat ovan föreslår vi att det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen ska ange att sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att uppgifter som rör ett barns personliga förhållanden, lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en

annan kommun om (1) det finns risk för att den underårige kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet, (2) ett utlämnande av uppgifterna kan antas bidra till att barnet inte far illa och (3) ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa.

Bestämmelsen vi föreslår avser informationsdelning i *brottsförebyggande syfte*. Den definition av brottsförebyggande som angetts i samverkansboken och som vi anslutit oss till är således av relevans vid prövningen av om det finns utrymme att dela information enligt den föreslagna bestämmelsen.

Det ska finnas en risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet

En första förutsättning för att uppgifter ska kunna lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen är att det föreligger en *risk* för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet. Med *risk* åsyftas att det finns en möjlighet till en negativ utveckling eller ett negativt resultat. Att det föreligger en risk är ett relativt lågt ställt krav för att något ska föreligga. Att det ska vara ett lågt ställt krav menar vi är ett väl avvägt krav mot bakgrund av det syfte som ska uppnås.

En risk för att en underårig utövar eller utsätts för brottslig verksamhet kan bedömas finnas i flera olika situationer, precis som att uppgifterna som ligger till grund för riskbedömningen kan komma fram i flera olika situationer. Det kan t.ex. vara i en inkommen anmälan om oro för barnet, inom ramen för en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd eller sedan beslut meddelats i frågan om insatser.

Den riskbedömning som ska göras bör grunda sig i konkreta omständigheter. De konkreta omständigheterna behöver enligt vår bedömning inte vara av sådant slag att det handlar om risk för viss preciserad brottslighet utan det är tillräckligt att det finns risk för att den underårige kommer att utöva eller utsättas för någon typ av brottslig verksamhet.

Till skillnad från vad som gäller enligt 10 kap. 18 a § OSL, som reglerar möjligheten att i brottsförebyggande syfte lämna ut information från socialtjänsten till polisen, föreslår vi inte att det på grund av ”särskilda omständigheter” ska finnas en risk. Detta har att göra med att vi menar att det är en skillnad mellan att en socialtjänst

lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen jämfört med till en annan myndighet inom socialtjänsten. Socialtjänsterna kan vidta åtgärder av ett annat slag än polisen och har också till uppgift att arbeta på ett förebyggande sätt så att, förhoppningsvis, polisen aldrig behöver kontaktas. Socialtjänsternas arbete sker dessutom som regel i ett tidigare skede än polisens. Av det skälet menar vi att det för ifrågavarande informationsutlämnande inte ska behöva föreligga särskilda omständigheter för viss risk.

Ett utlämnande av uppgifter ska antas bidra till att barnet inte far illa och bedömas vara till barnets bästa

För att uppgifter ska få lämnas ut ska det krävas att uppgifterna *kan antas* bidra till att barnet inte far illa och uppgifter ska bara få lämnas ut om *det bedöms* vara till barnets bästa. Detta är kriterier som avgränsar vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Till skillnad från vad som gäller enligt 10 kap. 18 a-c §§ OSL föreslår vi inte att uppgifter bara får lämnas ut om de kan antas bidra till att förhindra brottet. Skälet till det är främst att socialtjänsten inte är en brottsbekämpande myndighet med ansvar att bekämpa brott. Socialtjänsten kan däremot ha ett brottsförebyggande ansvar, men detta grundar sig primärt i ansvaret för att se till att barn inte far illa. Detta bör återspeglas i bestämmelsen.

Kravet om att uppgifter som lämnas ut ska antas bidra till att barnet inte far illa innebär att utlämnandet av uppgifter måste kunna antas leda till någon typ av effekt. Att något *kan antas* är ett förhållandevis lågt ställt krav. Enligt vår bedömning bör kravet inte sättas högre eftersom det, för att bestämmelsen ska bli ändamålsenlig, måste vara möjligt att lämna ut uppgifter utan att det ska krävas någon mer omfattande utredning vad gäller vilken effekt uppgiftsutlämnandet får.

Vi föreslår att en ytterligare förutsättning för att uppgifterna ska få lämnas ut är att ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa. Som vi har angett i avsnitt 3.2.4 är barnets bästa ett brett och öppet begrepp. Att uppgifterna bara får lämnas ut om det bedöms vara till barnets bästa innebär i detta sammanhang att barnets bästa ska sättas i främsta rummet när olika intressen vägs mot varandra. Indirekt innebär det således att en intresseavvägning

och en bedömning måste göras innan uppgifterna lämnas ut. Vår uppfattning är att det emellertid inte bör krävas någon mer omfattande utredning i frågan utan att det är tillräckligt att det utifrån situationen, givet omständigheterna i det aktuella fallet, bedöms vara till just det enskilda barnets bästa. Vad som är det bästa för ett barn behöver inte vara till ett annat barns bästa.

Kravet på att det ska bedömas vara till barnets bästa att uppgifterna lämnas ut klargör inte bara den yttre ramen för informationsutlämnandet. Det klargör också vilket syfte bestämmelsen har samt framhåller betydelsen av att information faktiskt lämnas ut om det kan antas vara till barnets bästa.

Offentlighets- och sekretesslagen saknar i dag andra sekretessbrytande bestämmelser som uppställer ett sådant krav. Att barnets bästa ska vara en förutsättning eller styrkande för en viss åtgärd förekommer emellertid på flera ställen i t.ex. föräldrabalken (se exempelvis 4 kap. 1 §, 6 kap. 2 a, 13 a och 18 a §§ föräldrabalken). Det är således inte främmande för svensk lagstiftning med en reglering som särskilt anger och poängterar att barnets bästa ska beaktas. Detta även om Barnkonventionen numera utgör svensk lag. Kravet om att uppgifterna bara får lämnas ut om det bedöms vara till barnets bästa tydliggör att fokuset för informationsutlämnandet är barnet.

De krav som uppställs för att utlämnande ska få ske medför tillsammans en minskad risk för att uppgifter lämnas ut slentrianmässigt och betonar att uppgiftsutlämnandet ska föregås av ovanstående bedömning.

Vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen

Den föreslagna bestämmelsen är en sekretessbrytande bestämmelse. Det innebär att den möjliggör utlämnande av uppgifter som annars omfattas av sekretess. Uppgifter som *inte* omfattas av sekretess kan lämnas ut, utan någon särskild reglering. Vad som gör socialtjänstsekreessen i 26 kap. 1 § OSL särskild är att redan den uppgiften om att en enskild *förekommer* i socialtjänstens verksamhet eller inte

omfattas av sekretess.⁹⁷ Således innebär det att i princip samtliga uppgifter som rör en enskild omfattas av sekretess om det rör dennes personliga förhållanden.

När det konstaterats att det (1) föreligger en risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet samt bedömts att (2) uppgifterna som är aktuella att lämna ut kan antas bidra till att barnet inte far illa *och* att (3) det är till barnets bästa att uppgifterna lämnas ut, innebär vårt förslag att sekretess inte utgör hinder för att en myndighet inom socialtjänsten lämnar ut uppgifter som rör ett barn till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun. Detta utgör således ramen för *när* uppgifter kan lämnas ut samt *vilka* uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

En fråga är om det närmare i lagtexten bör regleras vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. I avsnitt 11.4.2, under rubriken *Möjligheten att lämna information till andra myndigheter i brottsförebyggande syfte*, har vi återgett den reglering som finns i 10 kap. 18 a-c §§ OSL. Alla dessa tre bestämmelser anger att socialtjänsten, utan hinder av sekretess, kan lämna ut "en uppgift som rör en enskild" om förutsättningarna i respektive bestämmelse är uppfyllda.

I samband med att regeringen behandlade vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av regleringen i 10 kap. 18 a § OSL anfördes att Lagrådet ställt sig tveksamt till formuleringen "som rör en enskild" och den osäkerhet om räckvidden som en sådan formulering kan ge upphov till. Regeringen ansåg emellertid att denna formulering bäst återspeglar det uppgiftsutlämnande som bestämmelsen möjliggör, nämligen utlämnande av uppgift om var den unge befinner sig och vilka personer som finns i den unges närhet såsom föräldrar, syskon och kamratkrets. Enligt regeringen var formuleringens räckvidd tillräckligt begränsad (prop. 2011/12:171 s. 27 f. samt Lagrådets yttrande, bilaga 8).

I propositionen *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism* (prop. 2019/20:123) behandlades den reglering som nu finns i 10 kap. 18 b § OSL. Regeringen angav att de uppgifter som kan bli föremål för utlämnande med stöd av bestämmelsen utgör uppgifter om enskilds

⁹⁷ För närmare genomgång av praxis rörande denna fråga se Rådman, Fredrik, *Socialtjänstsekretess hos socialnämnden och förvaltningsrätten; men också några frågor om utlämnande av allmän handling*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2018 häfte 1 s. 29 ff.

personliga förhållanden som skyddas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Regeringen gav sedan exempel på vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen, dock utan att det föreslogs någon reglering av detta i lagtexten (s. 27).

I samband med förslaget om införande av 10 kap. 18 c § OSL gjorde regeringen på samma sätt. Innan regeringen lämnade exempel på vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen uttalade regeringen att de personuppgifter som socialtjänsten har tillgång till som kan bli föremål för behandling vid utlämnande till Polismyndigheten med stöd av bestämmelsen är sådana uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Regeringen framhöll att det inte på förhand kan fastställas exakt vilka uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut (prop. 2020/21:163 s. 48). Inte heller då föreslogs att det i lag närmare skulle regleras vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

När det gäller vårt förslag om en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör ett informationsutlämnande i brottsförebyggande syfte menar vi, precis som regeringen tidigare resonerat, att det inte på förhand går att fastställa vilka uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut. Även om det skulle vara möjligt menar vi därtill att det inte är ändamålsenligt att i lagtexten närmare reglera vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut. Här bör dock göras en precisering så långt möjligt för att regleringen ska bli förutsägbar och rättssäker.

Formuleringen att det ska avse uppgifter som rör ett barn innebär att även uppgifter som rör andra personer än den underårige kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Detta avser exempelvis uppgifter om vilka som tillhör den unges familj eller bekantskapskrets. Givetvis måste det vara möjligt att dela uppgifter såsom namn, personnummer och kontaktuppgifter. Andra konkreta exempel på uppgifter som kan vara aktuella att dela är uppgifter om var den unge brukar uppehålla sig i den andra kommunen, var den unge går i skolan, var någon arbetar eller deltar i fritidsaktiviteter, vilka den unge umgås med, missbruk eller psykisk ohälsa, familjeförhållanden, planerade insatser, permissioner från sluten ungdomsvård, placering utanför det egna hemmet, vem som riskerar att utsättas för brott samt de omständigheter som legat till grund för den riskbedömning som gjorts. Uppgifter i en anmälan om oro, såväl de som lett till en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd

eller stöd, som de som inte har lett till en utredning ska enligt vår bedömning också kunna lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Att närmare än så i detalj ange vilka uppgifter som ska kunna delas är enligt vår uppfattning varken möjligt eller ändamålsenligt. Det måste finnas utrymme för flexibilitet och det får därför ytterst vara upp till den socialtjänstverksamhet som förfogar över uppgifterna att avgöra om och när det finns förutsättningar för utlämnande samt vilka uppgifter som då ska lämnas ut.

Avslutningsvis ska nämnas något om uppgifter som avser tidigare brottslighet. Sådana uppgifter, särskilt om det handlar om upprepad brottslighet, kan utgöra en stark indikation om att det finns en risk för att barnet begår eller utsätts för brottslig verksamhet. Uppgifter av nämnda slag kan alltså vara aktuella att lämna ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen. I övrigt bör uppgifter om brottsmisstankar eller om begångna brott lämnas ut med restriktivitet.

Bestämmelsen innebär en möjlighet men inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter

Den föreslagna bestämmelsen ska ge myndigheter inom socialtjänsten en möjlighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter. En fråga är om regleringen även bör innebära en uppgiftsskyldighet av innebörd att uppgifter alltid måste lämnas ut om det finns risk för att den unge begår eller utsätts för brott och uppgifternas utlämnande kan förhindra att så sker.

Vår bedömning är i och för sig att en socialtjänstverksamhet som har information om att det finns en risk för att en underårig kommer att utöva eller utsätts för brottslig verksamhet *bör* lämna ut dessa uppgifter om ett utlämnande kan antas bidra till att förhindra det. Trots det bedömer vi att det inte bör införas en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter. Detta eftersom en sådan uppgiftsskyldighet riskerar att göra informationsdelningen slentrianmässig och att överväganden om förutsättningarna för utlämnande inte görs med tillräcklig noggrannhet. Vidare kan det skapa flera praktiska problem, inte minst i de fall det hos en socialtjänst inte finns uppgifter om var barnet befinner sig eftersom det då är oklart till vilken annan myndighet uppgifterna ska lämnas.

Möjligheterna för fortsatta kontakter för att tillvarata barnets bästa

Ändamålet med den bestämmelse vi föreslår är att förhindra att barn och unga begår eller utsätts för brottslig verksamhet. Ändamålet bottnar i att se till att barn inte far illa och betonas genom att det av bestämmelsen ska framgå att uppgifter bara får lämnas ut om det bedöms vara till barnets bästa.

För att fullt ut kunna tillvarata barnets bästa kan det i vissa fall finnas behov av efterföljande kontakter mellan den utlämnande och mottagande myndigheten, t.ex. kan den kommun som är ansvarig för den underårige och som med stöd av bestämmelsen lämnat ut uppgifter behöva få information om några åtgärder vidtagits av den andra kommunen. För att det ska finnas utrymme för fortsatta kontakter mellan de olika socialtjänstverksamheterna krävs det enligt vår bedömning en uttrycklig reglering om det. Därför föreslår vi att det införs en reglering som innebär att den utlämnande och den mottagande myndigheten efter informationsutlämnande skett, utan hinder av sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL, får ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

En hänvisning till den nya regleringen ska införas i socialtjänstlagen

Vi föreslår att den sekretessbrytande bestämmelsen införs i offentlighets- och sekretesslagen. Att det finns en sådan sekretessbrytande bestämmelse bör, på samma sätt som gjorts för andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som möjliggör informationsutlämnande i brottsförebyggande syfte, också anges i socialtjänstlagen.

Utredningen *Framtidens socialtjänst* föreslår att det i den nya socialtjänstlagen ska finnas en bestämmelse som upplyser om att det i offentlighets- och sekretesslagen finns sekretessbrytande bestämmelser i stället för att, såsom i dag, en hänvisning görs till specifika bestämmelser (SOU 2020:47 s. 949 f.). Genomförs nu nämnda förslag bör någon särreglering inte införas vad avser den sekretessbrytande bestämmelsen vi föreslår. Således menar vi att en enhetlig reglering bör eftersträvas.

Ansvarsfördelning mellan kommunerna

Vi har övervägt om det finns behov av att införa en reglering som närmare anger ansvarsfördelningen mellan kommunerna när uppgifter lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i en annan kommun. Den reglering som finns i 2 a kap. SoL skulle kunna få till följd att en kommun som får information inte anser sig ha något ansvar för det barn informationen avser. Vi har emellertid kommit fram till att det inte finns behov för någon sådan reglering. Det måste nämligen antas ligga i alla kommuners intresse att brott inte begås i den egna kommunen. Det får således antas följa av den typ av information som vi föreslår ska kunna lämnas ut att den kommun som får informationen kommer att kunna och vilja vidta åtgärder för att förhindra den brottsliga verksamheten, oaktat om något direkt ansvar inte kan utläsas av 2 a kap. SoL.

11.6.2 Barnets rätt att få relevant information om informationsutlämnandet

Bedömning: Det behöver inte införas någon ytterligare reglering om att barnet ska få relevant information om informationsutlämnandet.

Skälen för utredningens bedömning

Av 11 kap. 10 § SoL framgår att när en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Med uttrycket relevant information avses vederhäftig information som är av betydelse för barnet i ärendet. Hänsyn ska tas till barnets bästa och det råder därför inte någon absolut rätt för ett barn att ta del av information som är olämplig för denne. Vid bedömningen av vilken information som ska ges ska hänsyn tas till barnets ålder, mognad och tidigare kunskaper.⁹⁸

JO har, avseende nu aktuell bestämmelse, konstaterat att bedömningen av vilken information som ska lämnas måste göras från fall till fall och att hänsyn ska tas till barnets ålder och mognad

⁹⁸ Clevesköld, Lars, *Socialtjänstlagen (2001:453)*, 11 kap. 10 §, Karnov (JUNO).

(JO 2018/19 s. 513). I det aktuella fallet kritiserade JO en socialnämnd för att en anmälan om oro lästes upp i dess helhet för ett barn, trots att anmälan innehöll uppgifter som inte borde ha lämnats till barnet.

I avsnitt 4.2 har vi framhållit att barn är egna rättighetsbärare. Liksom vuxna har barn rätt att få information om vad som händer i deras ärenden och vilka åtgärder socialtjänsterna vidtar. Som vi har konstaterat i avsnitt 4.6 är information också centralt för att den enskilde ska känna förtroende för socialtjänsten.

För att ett barn ska känna fortsatt förtroende för socialtjänsten menar vi att det kan vara av vikt att barnet får kännedom om att information har lämnats ut och till vem detta skett. Vidare kan det vara av vikt att barnet får kännedom om vilken information som lämnats ut. Detta ska dock ske med beaktande av att det ibland inte är lämpligt att informera barnet och att det i vissa fall inte är till barnets bästa att så sker. I de situationer som behandlas i detta kapitel kan det t.ex. tänkas att det innan ett informationsutlämnande sker inte är lämpligt att berätta det för barnet eftersom detta kan påverka planerade eller pågående insatser i negativ riktning.

Utredningen *Framtidens socialtjänst* föreslår att 11 kap. 10 § första stycket SoL ska kompletteras med en bestämmelse om att informationen ska anpassas till barnets ålder och mognad samt barnets individuella förutsättningar. Vidare föreslås att den som lämnar informationen så långt det är möjligt ska försäkra sig om att barnet har förstått informationen (SOU 2020:47 s. 792). Den reglering som finns i 11 kap. 10 § SoL är tillämplig även när information har lämnats ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelse som vi nu föreslår. Således finns det en reglering som innebär att barnet har rätt att få kännedom om att information lämnats ut samt vilken information som lämnats ut. Någon ytterligare reglering för att barnets rätt ska tillgodoses behövs därmed inte.

11.6.3 Formerna för utlämnandet samt dokumentation

<p>Bedömning: När säker digital informationsdelning tillåter det bör utlämnandet av informationen om att det finns risk för att ett</p>
--

barn kommer att begå eller utsättas för brottslig verksamhet ske elektroniskt.

Det bör dokumenteras i barnakten att information har lämnats ut eller mottagits med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen. Detta kan regleras i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS varför Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att se över dessa.

Skälen för utredningens bedömning

När det gäller digitalisering av den offentliga förvaltningen har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.2). Regeringens mål är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten (prop. 2020/21:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.1.1).

I vissa s.k. registerförfattningar finns det särskilt reglerat att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst, om det inte är olämpligt (se t.ex. 9 § lagen [2018:1698] om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 16 § domstolsdatalagen [2015:728] och 1 kap. 9 § lag [2020:421] om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter). En reglering som den nu nämnda är inte en förutsättning för att uppgifter ska få lämnas ut elektroniskt men en tydlig lagreglering om sättet för personuppgifternas lämnande har flera fördelar, inte minst för att det är såväl rättssäkert som förutsebart för den vars personuppgifter lämnas ut.

I de registerförfattningar som reglerar socialtjänsternas verksamhet saknas bestämmelser av nu aktuellt slag. Reglering om formerna för utlämnande bör enligt vår bedömning införas i en registerförfattning, precis som har gjorts för andra verksamheter. Att inom ramen för denna utredning föreslå en sådan reglering bedömer vi inte är lämpligt eftersom ett sådant förslag skulle få konsekvenser för socialtjänstens verksamhet i stort. Vi lämnar därför inte något förslag om att det i lag ska regleras hur information

enligt den föreslagna bestämmelsen ska få lämnas ut. Likväl framhåller vi att när säker digital informationsdelning (SDK) tillåter det bör utlämnande av informationen med stöd av den föreslagna bestämmelsen, om det finns behov av det och det är lämpligt, kunna ske elektroniskt.

Dokumentation inom socialtjänsternas verksamheter fyller flera funktioner (se närmare avsnitt 10.4.4). För att det ska vara möjligt att följa upp verksamheten och då utlämnandet av information kan göras som en del i ett pågående ärende menar vi att socialtjänsterna bör dokumentera om uppgifter lämnats ut med stöd av den bestämmelse vi föreslår. Dokumentationen kan förslagsvis göras i barnakten.

Av rättssäkerhetsskäl är det också av vikt att den kommun som får information dokumenterar detta. Finns en barnakt hos den kommun som mottar informationen bör informationen enligt vår bedömning även dokumenteras i den akten. Det kan emellertid antas att det i många fall inte kommer att finnas någon barnakt för barnet i den kommun som får informationen. Inom socialtjänsten finns det, förutom personakter, olika typer av sammanställningar. Som vi har beskrivit i kapitel 10 skiljer sig dessa sammanställningar ur integritetssynpunkt från personakterna eftersom de är tillgängliga på ett mer omedelbart sätt än vad som är fallet med uppgifter i en personakt. Sammanställningarna lämnar uppgifter om den enskilde utan att samtidigt kunna ge en fullständig och objektiv beskrivning av en persons förhållanden. Sammanställningarna framstår därför som särskilt känsliga från integritetssynpunkt. Därtill kommer att de är mer lättillgängliga och används av ett långt större antal tjänstemän vid socialförvaltningen än som är fallet med den enskilda personakten.⁹⁹ Av dessa skäl menar vi att uppgifterna hos den kommun som får uppgifter som rör barnet inte bör dokumenteras i en sammanställning utan i stället bör, om en sådan inte redan finns, en personakt för barnet skapas när information erhålls med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen.

Hur och var dokumentation ska ske kan regleras genom Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Socialstyrelsen bör därför ges i uppdrag att revidera sina föreskrifter och allmänna råd

⁹⁹ Lundgren, Lars & Sunesson, Per-Anders, *Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023* (10 januari 2023, Version 36, JUNO), kommentaren till 7 a § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS om vårt förslag genomförs.

11.6.4 Förslaget kräver inte införande av några nya sekretessbestämmelser

Bedömning: Förslaget 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 kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet kräver inte införande av några nya sekretessbestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

De uppgifter som kommer att lämnas ut med stöd av den bestämmelse vi föreslår kommer att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten enligt 26 kap. 1 § OSL. Sekretessskyddet för uppgifterna kommer alltså att fortsatt vara starkt även sedan ett utlämnande skett. Förslaget om 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 kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet kräver därför inte införande av några andra sekretessbestämmelser.

11.7 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Bedömning: Förslaget att en myndighet inom socialtjänsten, till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun, i vissa fall ska få lämna ut uppgifter som rör ett barn om det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet utgör ett godtagbart intrång i den enskildes personliga integritet.

Förslaget kan bidra till att allmänhetens förtroende för socialtjänsten vidmakthålls och stärks ytterligare.

Skälen för utredningens bedömning

Grundprincipen är att sekretessbelagd information om enskilda hos en myndighet inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken uppgifterna förekommer. Hur starkt skyddet för den enskildes personliga integritet ska vara beror på vilken information det rör och vilken situation det handlar om.

Brottslighet medför många negativa konsekvenser, såväl för offer och gärningspersoner som för samhället i stort. Att bli utsatt för ett brott är i många fall en traumatisk upplevelse. Brottsoffers reaktioner, liksom behov av stöd och hjälp, varierar generellt sett beroende på brottets allvar och personliga faktorer. Utsatthet för våld kan medföra ökad risk för olika former av fysisk och psykisk ohälsa, både på kort och på lång sikt. Barns psykiska hälsa och utveckling påverkas mycket negativt av att direkt utsättas för sexuellt, fysiskt eller psykiskt våld men också av att bevittna eller på annat sätt uppleva att en förälder utsätts för sådant våld. Det finns också en risk för att den som har utsatts för våld i barndomen själv begår våldsbrott senare i livet (skr. 2016/17:126 s. 4).

Socialstyrelsen har i rapporten *Unga och brott i Sverige* konstaterat att brottsbelastade ungdomar har en betydligt sämre hälsa än andra. Enligt rapporten tillhör de dessutom en mer resurssvag grupp, såväl under uppväxten som under de tidiga vuxenåren. Rapporten anger att forskning visar att fysisk och psykisk ohälsa och för tidig död är mer vanligt förekommande bland dem som är brottsligt belastade samt att ungdomsbrottslingar även har en ökad risk för självmord (s. 41).

Även för samhället är konsekvenserna av brottsligheten betydande, inte minst i ekonomiska termer. Även om det inte går att ange en exakt kostnad för brottsligheten visar både internationella och svenska studier att kostnaderna för brottslighet är omfattande för samhället. Regeringen har i skrivelsen *Tillsammans mot brott* hänvisat till studier gjorda i Sverige som visar att en ung människa som hamnar i kriminalitet och utanförskap kan kosta samhället tiotals miljoner kronor (skr. 2016/17:126 s. 4).

Unga dras i dag i större utsträckning än tidigare in och utnyttjas i verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk. Vad som är särskilt oroväckande är att problematiken sträcker sig långt ner i åldrarna på ett sätt som inte synes ha förekommit tidigare. Den som väl inträder

i den kriminella miljön riskerar att fara illa genom att pressas till fortsatt brottslighet och användas för riskfyllda uppdrag såsom att delta i gatuförsäljning av narkotika eller transportera vapen men även för att begå grova våldsbrott (prop. 2022/23:53 s. 79).

Förhållandena riskerar att leda till en återväxt av kriminella och till en ny generation av unga som fostrats in i allvarlig brottslighet, vilket är skadligt på samhällsnivå. Det är även skadligt för enskilda, som inte sällan är andra ungdomar, genom att de drabbas av brott som begås av personer som på detta sätt dragits in i kriminalitet. Även för de unga som utför brotten uppstår negativa konsekvenser. Att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra en rad ogynnsamma följder för inträdet till studier och arbetsliv, men också äventyrande av liv, hälsa och trygghet. Det ligger en stor hänsynslöshet i att äldre kriminella aktörer utnyttjar yngre för att begå brott. Härigenom kan de äldre kriminella ofta undvika risker för egen del samt få inkomster som bygger på att unga är delaktiga i brottslig verksamhet. Regeringen har i propositionen *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* (prop. 2022/23:53) konstaterat att det bl.a. mot denna bakgrund är angeläget att markera samhällets avståndstagande och att minska risken för att unga börjar begå brott och involveras i en livsstil som präglas av brottslighet (s. 79).

Detta beskriver vikten och behovet av att samhället utformar ett skyddsnet som kan fånga upp barn så tidigt som möjligt så att de inte begår eller utsätts för brottslig verksamhet eftersom de då också far illa. Att möjliggöra informationsutlämnande mellan olika myndigheter inom socialtjänsten utgör en av flera delar i detta arbete.

Konsekvenserna för de barn som begår eller utsätts för brottslig verksamhet kan vara förödande och något som inte bara påverkar barnet i stunden utan även i framtiden. Intresset av att se till att barn inte far illa genom att begå eller utsättas för brottslig verksamhet menar vi väger tyngre än det integritetsintrång det kan innebära att uppgifter om personliga förhållanden delas mellan myndigheter inom socialtjänsten.

Ett effektivt och ändamålsenligt informationsutlämnande är därtill betydelsefullt, inte bara ur det enskilda barnets perspektiv, utan också för att upprätthålla allmänhetens förtroende för socialtjänsten, vilket är centralt för socialtjänstens legitimitet. Med ett minskat förtroende riskerar i förlängningen tilltron till socialtjänstens förmåga att ge stöd och hjälp att skadas. Minskat för-

troende bidrar också till att felaktig information om socialtjänstens verksamhet sprids.

Sammantaget bedömer vi alltså att förslaget är förenligt med det lagstadgade skyddet mot alltför långtgående intrång i den enskildes personliga integritet och att allmänhetens förtroende för socialtjänsten kan vidmakthållas och stärkas ytterligare genom förslaget.

I kapitel 13 gör vi en mer ingående integritetsanalys inklusive analys av regleringen om personuppgiftsbehandling.

12 Socialnämndernas inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge

12.1 Inledning och bakgrund

Socialnämnderna har ett särskilt ansvar vad gäller frågor om vårdnad, boende och umgänge. För socialnämndernas del kan dessa frågor aktualiseras antingen genom att föräldrar tar direktkontakt med ansvarig socialnämnd eller med anledning av att det finns en pågående tvist i domstol.

När en socialnämnd eller en domstol ska pröva frågor om vårdnad, boende eller umgänge föreligger en skyldighet att se till att dessa frågor blir tillräckligt utredda (6 kap. 17 § andra stycket respektive 19 § första stycket föräldrabalken). Socialnämnderna är emellertid alltid de som rent faktiskt vidtar de utredningsåtgärder som ska genomföras, även när frågorna ska prövas i domstol.

I vissa fall ska socialnämnderna genomföra en utredning och i andra fall handlar det om att socialnämnderna ska lämna upplysningar. Upplysningar ska lämnas till domstolen i enlighet med 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken eller, om rätten avser att fatta ett tillfälligt (interimistiskt) beslut, med stöd av 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken. De senare av dessa kan kallas för snabbupplysningar.

Många utredningsåtgärder bygger på frivillig medverkan från föräldrarnas sida och i de flesta fall lämnar föräldrarna de samtycken som behövs för inhämtande av uppgifter från utomstående. Det händer dock att sådant samtycke inte lämnas. Med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om

det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, kan socialnämnder i många fall ändå fullgöra sina arbetsuppgifter. Bestämmelsen, som ska tillämpas restriktivt, innebär därmed att socialnämnder inte nödvändigtvis behöver vårdnadshavarens samtycke för att *efterfråga* uppgifter från t.ex. förskola och skola. Det är sedan den tillfrågade referenspersonen som avgör om eventuella sekretesskyddade uppgifter kan lämnas ut. Den tillfrågade referenspersonen avgör detta utifrån de sekretessregler som gäller för den egna verksamheten. I vissa fall kan den s.k. generalklausulen tillämpas då denna innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL). Som framgår i avsnitt 3.4.3 ska denna bestämmelse dock användas med restriktivitet. Bestämmelsen är inte heller tillämpbar för t.ex. sekretess inom hälso- och sjukvården.

Vårt uppdrag avser att utreda behovet av att utöka möjligheterna för socialnämnderna eller den socialnämnden utsett att inhämta den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. I detta syfte ska vi överväga om det finns anledning att införa en uppgiftsskyldighet som innebär att den som har tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge, ska vara skyldig att lämna sådana uppgifter på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning enligt 6 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken. I första hand ska vi överväga möjligheten att införa en uppgiftsskyldighet för personer inom förskola, skola och fritidshem. Vi ska också utreda vilka uppgifter som skulle vara av betydelse samt redogöra för vilka för- och nackdelar införandet av en sådan uppgiftsskyldighet skulle innebära.

12.2 Avgränsning

När en socialnämnd ska pröva om ett avtal mellan föräldrarna kan godkännas avseende frågor om vårdnad, boende eller umgänge ska, som vi har angett ovan, socialnämnden se till att dessa frågor blir

tillräckligt utredda, vilket framgår av 6 kap. 17 § föräldrabalken. Vid en sådan utredning vidtar socialnämnden vissa utredningsåtgärder. Eftersom föräldrarna är överens kan dock antas att dessa blir mindre omfattande än om det föreligger en tvist. Vårt uppdrag omfattar inte att ta ställning till om det behövs en uppgiftsskyldighet när socialnämnden vidtar en utredning enligt denna bestämmelse. Det kan också noteras att sådan skyldighet sällan torde fylla någon praktisk funktion just eftersom föräldrarna är överens.

Vi har i uppdrag att utreda behovet av att *utöka möjligheten för socialnämnden att inhämta den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge* samt att i detta syfte överväga om det behövs en uppgiftsskyldighet för referenspersoner. Mot bakgrund av detta ska här framhållas att våra överväganden inte avser inhämtande av information rent generellt, utan att det specifikt avser inhämtande av uppgifter från referenspersoner vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge. Såväl professionella aktörer som privatpersoner kan höras som referenspersoner.

Som vi har angett i avsnitt 12.1 ska vi i första hand överväga om personer inom förskola, skola och fritidshem ska åläggas en uppgiftsskyldighet. Uppdragsbeskrivningen ger därmed utrymme för att även överväga om andra professionella aktörer bör ha en uppgiftsskyldighet i förhållande till socialnämnden i nu behandlade situationer. Vi har dock avgränsat våra överväganden till att endast omfatta nu angivna professionella personer.

Under vårt arbete har det framkommit att det inom såväl socialnämnderna som domstolarna råder osäkerhet, oklarhet och varierad hantering av inhämtande av information från referenspersoner när sekretess råder för uppgift om var barnet eller en närstående till barnet har sin hemvist eller annars befinner sig. Det har, framför allt av socialtjänsterna, uttryckts att detta upplevs som ett stort praktiskt problem i deras arbete med utredning av barnets bästa gällande frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Mot bakgrund härav, samt då det tydligt anknyter till vårt uppdrag, har vi även närmare utrett och övervägt denna fråga. Vi behandlar därför även frågan om socialnämndernas möjlighet att inhämta uppgifter från referenspersoner när skyddade personuppgifter förekommer i

ärendet och hur det ska kunna göras utan risk för att sekretesskyddade uppgifter röjs.

12.3 Vårdnad, boende och umgänge – socialnämndernas uppdrag

Familjerättsliga frågor handläggs i många men inte alla kommuner av familjerätten. Redan här ska därför nämnas att när vi i det följande använder begreppet familjerätt åsyftar vi den avdelning inom kommunen som hanterar frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Till familjerätterna kan föräldrar, i frågor om vårdnad, boende eller umgänge, vända sig för att få rådgivning, samtalsstöd i form av samarbetsamtal, stöd vid umgänge samt för upprättande av avtal avseende dessa frågor.

Sedan den 1 mars 2022 ska föräldrarna, innan de inleder en rättslig process i domstol, delta vid ett informationssamtal. Enligt 5 kap. 3 a SoL är det kommunen som ska sörja för att föräldrar kan erbjudas informationssamtal. Kommunen är dock inte skyldig att erbjuda informationssamtal inom sin egen organisation utan det har överlämnats till varje kommun att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras (prop. 2020/21:150 s. 66). I många kommuner kan informationssamtalen antas ske hos familjerätten. Föräldrarna ska vid informationssamtalet ges relevant information som syftar till att de ska hitta den lösning som är bäst för barnet i frågor om vårdnad, boende och umgänge (7 § lag [2021:530] om informationssamtal).

När en process inletts i allmän domstol kan domstolen ge familjerätten i uppdrag att anordna samarbetsamtal för att nå enighet mellan föräldrarna samt, som vi har angett ovan, begära in upplysningar eller snabbupplysningar alternativt lämna uppdrag åt familjerätten att utse någon att verkställa en utredning avseende frågor om vårdnad, boende eller umgänge. När en domstol avgör en tvist mellan föräldrar avseende dessa frågor sker detta genom en dom. Domstolen kan meddela dom efter en överenskommelse mellan föräldrarna alternativt efter en prövning av målet i sak.

Den utredning som familjerätterna gör syftar till att det ska finnas tillräckligt underlag för att bedöma vad som är barnets bästa.

Barnets bästa ska nämligen vara avgörande i alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Detta framgår av 6 kap. 2 a § föräldrabalken.

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa och barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Av 6 kap. 2 b § föräldrabalken framgår att barnet ska få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i dessa frågor och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

12.3.1 Att lämna upplysningar och snabbupplysningar

Enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken ska rätten (domstolen), innan den avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge, ge socialnämnden tillfälle att lämna upplysningar. Om den socialnämnd som fått tillfälle att lämna upplysningar har tillgång till sådana som kan ha betydelse för frågans bedömning föreligger en skyldighet att lämna dessa till rätten. Tillfälle att lämna upplysningar enligt nämnda bestämmelse ska ges oavsett om föräldrarna är överens eller inte i de frågor som är föremål för domstolens prövning.

Enligt Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds (MFoF) allmänna råd (HSLF-FS 2017:51) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge bör, när socialnämnderna ges tillfälle att lämna upplysningar, uppgifter om barnet och föräldrarna alltid inhämtas från socialtjänstens register. Närmare reglering om vad upplysningarna ska innehålla saknas. Att en socialnämnd som ska lämna upplysningar har möjlighet att vända sig även till en annan socialnämnd framgår av 6 kap. 20 b § föräldrabalken. Denna bestämmelse anger att trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL är en socialnämnd som har tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge skyldig att lämna sådana uppgifter på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken.

Inför ett tillfälligt domstolsbeslut kan domstolen inhämta snabbupplysningar i enlighet med 6 kap. 20 § andra stycket

föräldrabalken. Enligt samma bestämmelse ska en socialnämnd, innan den lämnar snabbupplysningar, om det inte är olämpligt, höra föräldrarna och barnet. Lämplighetsbedömningen tar sikte på frågan om det i ett enskilt fall kan vara olämpligt att genomföra samtal, inte huruvida barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter. Socialnämnderna ska göra rimliga ansträngningar för att kunna höra barnet och föräldrarna, om det inte redan från början står klart att det är olämpligt. Samtal med föräldrarna bör som utgångspunkt alltid hållas. Utredaren får utifrån samtalet med föräldrarna och övriga omständigheter avgöra om det i ett enskilt fall kan vara olämpligt att höra barnet. Med hänsyn till den korta tid som ofta står till buds kan det i vissa fall vara praktiskt omöjligt att åstadkomma ett hörande av barnet eller en förälder. Det är då viktigt att de ansträngningar eller de överväganden som har gjorts redovisas till domstolen i upplysningarna (prop. 2020/21:150 s. 150).

MFoF:s allmänna råd HSLF-FS 2017:51 anger närmare vad som bör gälla vid samtal med barnet och föräldrarna. Vid samtal med barnet bör handläggaren tala om för barnet varför samtalet förs samt låta barnet berätta eller på annat sätt åskådliggöra hur barnet ser på sin situation samt ge barnet möjlighet att förmedla sin inställning. Vid samtal med föräldrarna bör handläggaren i regel prata med föräldrarna var för sig och samtalet bör handla om barnets situation, barnets relation till vardera föräldern, syskon och respektive förälders partner, föräldrarnas möjligheter att samarbeta och vilka möjliga lösningar som föräldrarna ser med utgångspunkt i barnets behov. Det ska nämnas att det tidigare i 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken angavs att föräldrarna och barnet skulle höras om det var lämpligt.

Nu numera anges att föräldrarna och barnet ska höras om det inte är olämpligt. MFoF:s allmänna råd HSLF-FS 2017:51 är inte uppdaterade efter lagändringen. Lagändringen ger oss emellertid inte skäl att anta att råden om *vad* samtalen med föräldrarna och barnen ska avse inte längre gäller.

När snabbupplysningar ska lämnas är inte tanken att socialnämndernas utredningsverksamhet ska vara lika omfattande som vid en utredning enligt 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken (se avsnitt 12.3.1). Detta innebär bl.a. att avsikten inte är att lika många personer ska höras vid snabbupplysningar som vid en större

utredning. Socialnämndernas snabbupplysningar bör i stället grunda sig på kontroll av vissa register samt samtal med föräldrarna och barnet (jfr prop. 1981/82:168 s. 55). Det finns emellertid inget som hindrar att socialnämnden även pratar med andra personer än föräldrarna och barnet. De register som avses är enligt MFoF:s allmänna råd HSLF-FS 2017:51 uppgifter från socialtjänstens register och, om det finns skäl för det, uppgifter från polisens misstanke- och belastningsregister.

12.3.2 Utredning med anledning av domstols uppdrag

Behövs ytterligare upplysningar utöver de som redan lämnats får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att utföra en utredning (6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken). Endast i undantagsfall bör det bli aktuellt för domstolen att vända sig till ett ”annat organ” för att få någon utsedd.¹⁰⁰ Rätten får ge riktlinjer för utredningen och ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Tiden bör som utgångspunkt inte sättas längre än fyra månader.

Om det inte är olämpligt ska utredaren höra barnet och redovisa barnets åsikter för rätten samt lämna förslag till beslut (6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken).

Utöver vad som sagts nu saknas det i lag bestämmelser som anger vad utredningen närmare ska innehålla. Frågan om utredningen omfattning får i stället avgöras från fall till fall.¹⁰¹

MFoF:s allmänna råd HSLF-FS 2017:51 innehåller viss närmare vägledning avseende utredningens genomförande och de åtgärder som bör vidtas. Enligt råden bör utredaren hålla samtal med föräldrarna, vilket kan ske enskilt eller tillsammans. De allmänna råden anger vad föräldrarna bör informeras om samt vad samtalen ska handla om. Utredaren bör bl.a. ta reda på vardera förälders syn på barnets relation till respektive förälder, hur samarbetet med den andra föräldern fungerar och hur vårdnaden, boendet och umgänget bör lösas med utgångspunkt i barnets behov. Utredaren bör ta reda

¹⁰⁰ Wallin, Gösta m.fl., *Föräldrabalken* (9 juli 2021, Suppl. 21, JUNO), kommentaren till 6 kap. 19 §.

¹⁰¹ *Vårdnad, boende och umgänge Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, s. 213, och där gjorda hänvisningar, särskilt av regeringen gjorda uttalanden i prop. 1997/98:7 s. 91 f.

på om det förekommit hot, missbruk, psykisk ohälsa eller andra problem i familjen samt vidare om barnet eller någon annan i familjen har utsatts för våld eller andra övergrepp eller om barnet olovligen har förts bort, hållits kvar eller på något annat sätt farit illa. Enligt de allmänna råden bör utredaren i så fall ställa frågor till föräldrarna om vad barnet har upplevt, om barnet självt har blivit utsatt och hur barnet har påverkats. De allmänna råden anger vidare att utredaren bör ta reda på hur föräldrarnas omsorgsförmåga har påverkats och vilka möjligheter de har att tillgodose barnets behov. I samtalet med föräldrarna bör, enligt de allmänna råden, också tas upp om det föreligger risk för att barnet kan fara illa.

Om en förälder uppger att den andra har ett missbruk, är våldsbenägen eller har annan svår problematik bör utredaren, enligt de allmänna råden, så snart som möjligt låta den andra föräldern bemöta uppgifterna. Enligt de allmänna råden bör utredaren även ha samtal med eventuell ny partner till någon av föräldrarna och ta rätt på dels vilken relation denne har till barnet, dels partnerns syn på föräldrarnas förmåga att samarbeta om barnet.

De allmänna råden anger att om utredaren kontaktar referenspersoner bör utredaren noga överväga syftet med kontakten. I första hand bör uppgifter tas in från personer som genom sin professionella roll känner barnet väl, t.ex. personal vid förskola, skola och fritidshem och utredaren bör vara återhållsam med att ta in uppgifter från släktingar och vänner. De allmänna råden anger att utredaren som regel bör intervjua en referensperson vid ett personligt sammanträffande och utredaren bör betona att det inte är referenspersonens ansvar att ta ställning i tvistefrågor. Det ska i det sammanhanget framhållas att Justitieombudsmannen (JO) i flera beslut förklarar att personal vid förskolor och skolor ska förhålla sig neutrala i tvister rörande vårdnad och umgänge, m.m. (se t.ex. JO 2006/07 s. 384 och JO beslut den 2 mars 2007 dnr 3028-2006).

Referenspersoner som inte hörs i sin egenskap av privatpersoner kan vara förhindrade att lämna ut uppgifter på grund av sekretess. Innan uppgifter lämnas ut ska såldes den som fått frågan om att lämna ut uppgifter ta ställning till om så kan ske, antingen med stöd av samtycke eller om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter ett utlämnande. Avsaknaden av uppgiftsskyldighet för

en referensperson gör att denne kan hänvisa till att det saknas förutsättningar för att lämna ut uppgifter.

Skyldigheten för en socialnämnd, som har tillgång till uppgifter av betydelse, att i samband med en utredning lämna ut uppgifter till den som genomför en utredning regleras i 6 kap. 20 b § föräldrabalken. En socialnämnd är således den enda aktören som har en uppgiftsskyldighet i nu aktuella sammanhang.

Som vi har angett framgår det direkt av 6 kap. 19 § fjärde stycket föräldrabalken att om det inte är olämpligt ska den som utför utredningen höra barnet och redovisa barnets åsikter för rätten. Det finns inte någon nedre åldersgräns för när barn ska ges möjlighet att komma till tals. Utgångspunkten måste vara att barn kan bilda åsikter. Lämplighetsbedömningen som ska göras tar alltså sikte på frågan om det i ett enskilt fall kan vara olämpligt att genomföra samtal med barnet, inte huruvida barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska beaktas även om barnet inte kan ge uttryck för en tydlig inställning i de frågor som ska prövas. I undantagsfall kan det vara olämpligt att höra barnet. Om det framgår att ett barn är särskilt känsligt och barnets åsikter i de frågor som ska bedömas är väl dokumenterade sedan tidigare, t.ex. för att barnet nyligen har varit föremål för en liknande process eller hörts inom ramen för en nyss avslutad barnavårdsutredning, kan det vara olämpligt att höra barnet (prop. 2020/21:150 s. 149).

Förhållandena i det enskilda fallet kan vara sådana att barnet av någon anledning inte vill framföra sina åsikter. Rätten att uttrycka sina åsikter är en möjlighet för barnet, inte en skyldighet. Barnets önskan om att inte framföra några åsikter ska därför respekteras och socialnämnden ska i en sådan situation inte försöka klargöra barnets inställning på något annat sätt (prop. 2020/21:150 s. 50).

Enligt MFoF:s allmänna råd HSLF-FS 2017:51 bör utredaren alltid inhämta uppgifter från socialtjänstens register avseende föräldrarna och eventuell ny partner. Som regel bör utredaren också hämta in uppgifter om föräldrarna och nya partner från polisens misstanke- och belastningsregister.

12.3.3 Inhämtande av uppgifter när en part eller barnet har skyddade personuppgifter

Inledning

Det förekommer att ett barn och en förälder eller någon annan närstående till barnet har skyddade personuppgifter och då är bosatt i en s.k. sekretesskommun. Att ha skyddade personuppgifter innebär att de uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsregistret inte är offentliga. Begreppet skyddade personuppgifter används som samlingsnamn för de skyddsåtgärder som kan komma i fråga vid befarad personföljelse eller liknande. De aktuella skyddsåtgärderna är sekretessmarkering, skyddad folkbokföring, och fingerade personuppgifter.

Skatteverket fattar beslut om sekretessmarkering och skyddad folkbokföring medan Polismyndigheten fattar beslut om fingerade personuppgifter.

Skyddade personuppgifter

Sekretessmarkering

Under vissa förutsättningar och efter särskild ansökan kan en person få sina personuppgifter skyddade genom att en sekretessmarkering förs in i folkbokföringssystemet. En sådan sekretessmarkering i folkbokföringen har ingen annan betydelse än att vara en varnings-signal om behovet av en noggrann sekretessprövning innan en sekretessmarkerad uppgift lämnas ut.¹⁰² Skatteverket fattar beslut om att registrera en sekretessmarkering om den person som ansökan avser eller dennes närstående kan antas bli utsatta för eller är utsatta för ett aktuellt och konkret hot och det därför kan antas att uppgifter om personen inte får lämnas ut på grund av folkbokföringssekretess (prop. 2017/18:145 s. 77).

¹⁰² Lenberg, Eva, Tansjö, Anna & Geijer, Ulrika, *Offentlighets- och sekretesslagen*, (5 juli 2022, Version 25, JUNO), kommentaren till 22 kap. 1 §. Jfr också regleringen i 5 kap. 5 § OSL.

Skyddad folkbokföring

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt kan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt, dvs. få skyddad folkbokföring, om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd (16 § första stycket folkbokföringslagen [1991:481]). För barn är det som utgångspunkt vårdnadshavarna som kan ansöka om skyddad folkbokföring. Ansökan får dock göras av endast en vårdnadshavare om syftet är att skydda mot den andre vårdnadshavaren (30 § andra stycket folkbokföringslagen). I vissa fall får även en socialnämnd ansöka om skyddad folkbokföring för ett barn (30 § tredje stycket folkbokföringslagen).

Fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter är i dag det starkaste skyddet som finns att tillgripa för skyddade personuppgifter och Polismyndigheten erbjuder ett omfattande stöd till personer som medges skyddsåtgärden. När en person medges fingerade personuppgifter innebär det att personen helt måste bryta med det gamla livet vad gäller exempelvis arbete, bostad, släkt, vänner och fritid samt bygga upp ett helt nytt liv på en annan plats. Den 31 mars 2022 lämnade Jämställdhetsmyndigheten sin delrapport *Skyddade personuppgifter – oskyddade personer* vilken bygger på djupintervjuer med 86 kvinnor som lever med skyddade personuppgifter. Delrapporten indikerar att det är mycket ovanligt att föräldrar eller barn i ett familjemål har fingerade personuppgifter (s. 11).

Ansvarig socialnämnd

Domstolen ger uppdrag till en specifik socialnämnd att inhämta upplysningar och snabbupplysningar alternativt ger domstolen socialnämnden i uppdrag att utse någon att verkställa en utredning om barnets bästa när det gäller vårdnad, boende och umgänge. Det är som utgångspunkt den kommun i vilket barnet är folkbokfört

som ska lämna upplysningar eller som ska ges i uppdrag att utse en utredare.

Är den ena föräldern folkbokförd i en annan kommun än barnet kan även upplysningar från den kommunen inhämtas och domstolen kan besluta att eventuell vårdnads-, boende- och umgängesutredning ska göras i samverkan mellan två socialnämnder. I de fall en förälder eller barnet har skyddade personuppgifter vänder rätten sig som regel till socialnämnden i den kommun där den förälder som inte har skyddade personuppgifter har hemvist, vilket oftast är där barnet hade sitt hemvist innan flytt. Ytterligare en möjlighet är att en socialnämnd i en kommun där familjen tidigare har bott och som har kännedom om familjen gör utredningen.¹⁰³

Vilken socialnämnd som verkställt utredningen kan i nuläget aldrig hemlighållas då detta inte anses vara förenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav (Justitiekanslerns beslut den 31 mars 2003 dnr. 2697-01-21).

Inhämtande av uppgifter från referenspersoner när barnet eller någon närstående till barnet har skyddade personuppgifter

Särskilda hänsyn vid skyddade personuppgifter

Att en förälder eller barnet har skyddade personuppgifter utgör inte i sig skäl att vidta andra utredningsåtgärder än om så inte är fallet. Det innebär således att den socialnämnd som ska lämna upplysningar eller den utredare som ska utföra en vårdnads-, boende- och umgängesutredning har att förhålla sig till vad vi har beskrivit i avsnitt 12.3.1 och 12.3.2 angående samtal med barnet, föräldrarna och inhämtande av uppgifter i övrigt.

När skyddade personuppgifter förekommer är det givetvis av största vikt att det inte framkommer uppgifter som gör att det går att klargöra var personen med skyddade uppgifter befinner sig. Enligt den delrapport från Jämställdhetsmyndigheten som vi har hänvisat till ovan är det emellertid relativt vanligt att skyddade personuppgifter röjs. Enligt rapporten hade tre av fyra av de intervjuade kvinnorna drabbats av att deras skyddade person-

¹⁰³ *Vårdnad, boende och umgänge Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, s. 207.

uppgifter röjdes (s. 32). Enligt delrapporten gjordes de flesta felen i socialtjänsten följt av domstolarna. Det ska nämnas att av de intervjuade hade 63 kvinnor barn tillsammans med den påstådde våldsutövaren och av dem hade 54 kvinnor stämts i frågor om vårdnad och umgänge med barn (s. 31). Det framgår dock inte hur många av de kvinnor som fått sina uppgifter röjda som haft en pågående vårdnadsprocess.

Det finns inte någon föreskrift eller något allmänt råd som innebär att uppgifter från referenspersoner inte ska eller får inhämtas om en förälder eller ett barn har skyddade personuppgifter. Vid de samråd vi haft med familjerätter samt domstolar har det dock blivit tydligt att flera familjerätter väljer att inte inhämta uppgifter från referenspersoner i dessa fall eftersom det finns en uppfattning att uppgifter om referenspersonen (t.ex. namn och arbetsplats) inte kan hemlighållas för en part vilket kan medföra att de skyddade personuppgifterna för barnet eller någon närstående till barnet röjs.

Uppgifter om var en person bor, vistas eller uppehåller sig kan omfattas av sekretess enligt bestämmelser som finns i 21 eller 22 kap. OSL. Uppgifterna utgör också en enskilds personliga förhållanden och det råder därmed en presumtion för att sekretess föreligger när uppgifterna finns hos socialtjänsten (26 kap. 1 § OSL). För att uppgifter trots sekretess ska kunna lämnas ut krävs det inte bara att en menbedömning görs utan den som lämnar ut uppgifter måste också förhålla sig till eventuella sekretessbrytande bestämmelser som tillåter att uppgifterna lämnas ut eller om det av något annat skäl finns förutsättningar för ett utlämnande, såsom vid samtycke eller en rätt till partsinsyn.

Möjligheten att hemlighålla uppgifter för en förälder eller vårdnadshavare

Vi kan konstatera att rättsläget avseende om socialnämnderna har möjlighet att inhämta uppgifter från referenspersoner utan risk för att de skyddade personuppgifterna röjs är komplicerat och oklart.

Svaret på frågan om det finns möjlighet att hemlighålla uppgifter om en referensperson när en socialnämnd handlägger frågor om vårdnad, boende eller umgänge tar sin utgångspunkt i regleringen

om att en vårdnadshavare har rätt att ta del av uppgifter om en underårig samt om rätten till partsinsyn.

Enligt 12 kap. 3 § OSL gäller sekretess till skydd för en enskild, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte (1) det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren eller (2) det annars anges i offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen har sin bakgrund bl.a. i att det finns situationer där vårdnadshavare och barn står i motsatsförhållande till varandra och där det i vissa fall, oavsett barnets ålder, kan vara till skada för barnet att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till en förälder. Så kan vara fallet i exempelvis vårdnads-, boende- och umgängestvister (prop. 1988/89:67 s. 37).

Som anges i lagtexten reglerar bestämmelsen en vårdnadshavares rätt att ta del av uppgifter och utgångspunkten är att vårdnadshavaren har rätt att ta del av uppgifter förutsatt att det inte kan antas att *den underårige* lider betydande men om uppgiften röjs. I praxis har framhållits att 12 kap. 3 § OSL inte kan tillämpas för att hemlighålla uppgifter till skydd för en annan vårdnadshavare utan att det avgörande är om just barnet lider betydande men om uppgiften röjs (se t.ex. dom meddelad av Kammarrätten i Jönköping den 15 september 2014 i mål nr 2759-14).

Med *betydande men* avses exempelvis att barnet kan skadas allvarligt psykiskt, fysiskt eller på annat sätt om uppgiften lämnas ut. Sekretessregeln tar sikte på de mest angelägna fallen, där det kan finnas behov av att skydda barnet mot vårdnadshavaren. Det kan vara fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller andra uppgifter som kan missbrukas av vårdnadshavaren på ett sätt som allvarligt skadar barnet (prop. 1988/89:67 s. 38 och prop. 2008/09:150 s. 370 f.).

Av betydelse är emellertid också rätten till partsinsyn. Enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, vilken enligt 11 kap. 8 § SoL som utgångspunkt ska tillämpas av social-

nämnderna, har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet.

Det finns bestämmelser i rättegångsbalken som särskilt anger att det i vissa specifikt angivna fall finns en rätt till partsinsyn. I övrigt har partens rätt till insyn avseende processen i domstolen ansetts utgöra en så grundläggande rättssäkerhetsprincip att den inte uttryckligen har slagits fast i rättegångsbalken (se t.ex. Högsta domstolens beslut den 5 oktober 2021 i mål Ö 2562-21 p. 7).

När det gäller föräldrars rätt till insyn i en utredning om vårdnad, boende och umgänge finns det inte någon uttrycklig bestämmelse som reglerar detta (jfr SOU 2005:43 s. 283). JO har dock framhållit att den som är part vid en allmän domstol i ett mål rörande vårdnad eller umgänge om barn berörs så nära av en sådan utredning att denne bör ha rätt att få del av och yttra sig över utredningen innan den ges in till domstol. Dessa överväganden beträffande frågan om kommunikation av en vårdnadsutredning gör sig enligt JO i allt väsentligt gällande även när det gäller rätten till insyn i det pågående arbetet med en vårdnadsutredning (JO 1994/95 s. 363 och JO 2000/01 s. 317).

Partsinsynen innebär att parten, under handläggningens alla stadier, ska ha möjlighet att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts ärendet i sak att parten kan bemöta uppgifterna. Partsinsynen kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, t.ex. att inget relevant material saknas i akten, att myndigheten iakttagit sin kommunikationsskyldighet och att utredningen bedrivits så snabbt och effektivt som möjligt. Partsinsynen ger alltså parten möjlighet att skaffa sig en fullständig insyn i allt material som finns i ärendet (prop. 2016/17:180 s. 78).

Partsinsynen är i princip obegränsad och omfattar allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial, så länge det kan anses att det tillförts ärendet. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattar rätten till insyn även sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Dessutom omfattar insynen även handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess.

Rätten till partsinsyn är dock inte ovillkorlig. Eventuell konflikt mellan rätten till partsinsyn och den sekretess som kan gälla enligt

bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen regleras i den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL. Att det är en kollisionsbestämmelse innebär att bestämmelsen inte i sig grundar någon rätt till partsinsyn. Sådan rätt måste i stället framgå på annat sätt. Det bestämmelsen reglerar är endast vad som gäller om sekretess råder för uppgifter som partsinsynen omfattar.

I 10 kap. 3 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. I bestämmelsen anges sedan att sådant material dock inte får lämnas ut om det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

Om uppgiften inte lämnas ut ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 3 § första stycket tredje meningen OSL).

Av 10 kap. 3 § andra stycket andra meningen OSL följer att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt *rättegångsbalken* att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende. Inte heller denna reglering ger i sig någon rätt till insyn i förfaranden enligt *rättegångsbalken*, utan rätten till insyn måste grunda sig på *rättegångsbalken* eller de principer som den vilar på (prop. 2013/14:157 s. 30). Som vi har angett ovan grundas rätten till partsinsyn hos socialnämnden inte på någon bestämmelse i *rättegångsbalken*.

Det är inte ovanligt att den som har genomfört en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning kallas att vittna vid en huvudförhandling i domstol. I 36 kap. 5 § *rättegångsbalken* regleras undantagen från vittnesplikten vilket innebär att tystnadsplikt i vissa fall har företräde. Regleringen innebär inte att den som kallas att vittna inte behöver komma eller att någon ed inte behöver avläggas, i stället anges att vissa frågor inte får ställas till vittnet. Regleringen kan därför anses utgöra ett frågeförbud. Frågeförbudet omfattar inte personer som för socialnämndens räkning lämnat upplysningar eller verkställt en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

12.4 Utredningsåtgärder i frågor som rör barn enligt socialtjänstlagen respektive föräldrabalken

Studier visar att barn till föräldrar som har en vårdnadstvist ofta har olika hälsoproblem där det är vanligt förekommande med oro, rädsla, otrygghet, sömnproblem med mardrömmar och nedstämdhet.¹⁰⁴ I betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6) som lämnades av 2014 års vårdnadsutredning konstaterades att en domstolsprocess kan vara otillräcklig för att möta föräldrars och barns olika behov och de synpunkter som utredningen inhämtade talade för att det är vanligare än förr att föräldrarna eller barnet har någon form av problematik som kräver insatser av ett eller annat slag (s. 231). Det är inte ovanligt att barn som är eller har varit föremål för en vårdnadsutredning också är föremål för en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd enligt 11 kap. 2 § SoL.¹⁰⁵

En utredning som utförs enligt föräldrabalken innehåller många moment som överensstämmer med vad som vidtas när en utredning görs enligt socialtjänstlagen av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Skillnader vad gäller möjligheter att inhämta uppgifter finns emellertid och regeringen har i propositionen *Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister* (prop. 2020/21:150) menat att det framstår som befogat att det finns större möjlighet att inhämta uppgifter vid en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL än inom ramen för en utredning om vårdnad, boende och umgänge. Som skäl för detta har regeringen hänvisat till de olika sätt på vilket ärendena initieras samt att syftet med en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL är att klarlägga om ett barn far illa medan syftet med en utredning enligt föräldrabalken är att ge underlag för domstolens prövning av barnets bästa i den fråga som domstolen har framför sig (s. 112 f.).

Civilutskottet har därefter i ett ställningstagande angett att det kan finnas behov av sekretessbrytande regler eller möjligheter som medger att uppgifter hämtas in utan vårdnadshavarens samtycke, utöver vad som föreslagits i ovan nämnda proposition (bet.

¹⁰⁴ Se t.ex. Bergman, Ann-Sofie & Rejmer, Annika, "Det är klart att barnen blir lidande": om barns mående när föräldrar är i vårdnadstvist, Socialmedicinsk tidskrift 4/2017, s. 440 f.

¹⁰⁵ Bergman, Ann-Sofie & Rejmer, Annika, "Det är klart att barnen blir lidande": om barns mående när föräldrar är i vårdnadstvist, s. 444.

2020/21:CU17 s. 48 f.). Socialutskottet har i sitt yttrande till civilutskottet uttalat att det är angeläget att det finns ett regelverk som gör det möjligt att inhämta den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa samt att det kan finnas behov även av utökade möjligheter att inhämta uppgifter utan vårdnadshavarens samtycke. Riksdagen har ställt sig bakom civilutskottets ställningstagande (bet. 2020/21:CU17 punkt 11, rskr. 2020/21:316).

I de föregående avsnitten har vi beskrivit vilka utredningsåtgärder som ska eller bör vidtas antingen när socialnämnderna ska lämna upplysningar, snabbupplysningar eller göra en utredning i en domstolsprocess. Vilka utredningsåtgärder som ska vidtas inom ramen för en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd har vi behandlat i avsnitt 3.3.1. Nedanstående jämförelsetabell illustrerar de olika utredningsåtgärder socialnämnderna kan eller ska vidta vid respektive utredning.

Tabell 12.1 Jämförelsetabell av utredningsåtgärder vid en utredning enligt socialtjänstlagen respektive föräldrabalken

Utredningsåtgärd	Utredning enligt 11 kap. socialtjänstlagen	Upplysningar, snabbupplysningar eller utredning enligt 6 kap. föräldrabalken
Samtal med barnet	Barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas (11 kap. 10 § första stycket SoL).	Innan socialnämnden lämnar <i>snabbupplysningar</i> ska, om det inte är olämpligt, barnet höras (6 kap. 19 § fjärde stycket föräldrabalken). Om det inte är olämpligt ska den som utför en <i>utredning</i> höra barnet och redovisa barnets åsikter för rätten (6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken).
	Barnet får höras <i>utan vårdnadshavarens samtycke</i> och utan att vårdnadshavaren är närvarande (11 kap. 10 § tredje stycket SoL).	Barnet får höras <i>utan vårdnadshavarens samtycke</i> och utan att vårdnadshavaren är närvarande (6 kap. 20 a § föräldrabalken).

Ds 2023:15 Socialnämndernas inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge

Utredningsåtgärd	Utredning enligt 11 kap. socialtjänstlagen	Upplýsningar, snabbupplýsningar eller utredning enligt 6 kap. föräldrabalken
Samtal med föräldrarna	<p>Det framgår inte uttryckligen av socialtjänstlagen eller Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga (SOSFS 2014:6) att samtal ska hållas med föräldrarna. I SOSFS 2014:6 anges dock t.ex. att utredningen bör göras i nära samråd med barnets vårdnadshavare och att det ska planeras när och hur enskilda eller gemensamma samtal ska äga rum med vårdnadshavaren samt att socialnämnden bör träffa barnet såväl med som utan vårdnadshavare för att genom samtal och observationer bilda sig en uppfattning om barnets situation.</p>	<p>Vad avser <i>snabbupplýsningar</i> är det reglerat i föräldrabalken att socialnämnden inför detta ska samtala med föräldrarna (6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken). I MFoF:s allmänna råd (HSLF-FS 2017:51) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge anges närmare rekommendationer om hur det bör ske.</p> <p>Utifrån formuleringar i HSLF-FS 2017:51 får det anses uppenbart att socialnämnden vid genomförandet av en utredning om vårdnad, boende och umgänge samtalar med föräldrarna. Enligt MFoF:s allmänna råd bör utredaren då informera föräldrarna om bl.a. utredningens syfte och vilka kontakter som med stöd av 10 kap. 2 § OSL kan komma att tas med referenspersoner.</p>

Utredningsåtgärd	Utredning enligt 11 kap. socialtjänstlagen	Upplysningar, snabbupplysningar eller utredning enligt 6 kap. föräldrabalken
Samtal med utomstående	<p>Av 11 kap. 2 § SoL framgår att socialnämnden, vid en utredning av om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, för bedömningen av behovet av insatser, får konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs.</p> <p>Av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL framgår vidare att myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de får kännedom om eller misstanke att ett barn far illa är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd.</p>	<p>I handboken <i>Vårdnad, boende och umgänge Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt</i>, anges, såvitt avser lämnande av snabbupplysningar att, "[o]m det kommer fram något som ger utredaren anledning att anta att någon av föräldrarna brister i omsorgen om barnet, behöver utredningen ibland utvidgas, t.ex. genom ytterligare samtal med föräldrarna eller referenspersoner" (s. 198 f.).</p> <p>I HSLF-FS 2017:51 anges, såvitt avser en utredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken, att innan utredaren kontakter en referensperson bör utredaren noga överväga syftet med kontakten. Råden anger inte vem utredaren bör inhämta uppgifter ifrån men däremot att utredaren i första hand bör ta in uppgifter från personer som genom sin professionella roll känner barnet väl, t.ex. personal vid förskola, skola och fritidshem och att utredaren bör vara återhållsam med att ta in uppgifter från släktingar och vänner.</p>
Inhämtande av registeruppgifter	Socialnämnden får inhämta uppgifter från socialtjänstens register.	Av de allmänna råden i HSLF-FS 2017:51 bör utredaren, vid en utredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken, alltid inhämta uppgifter om föräldrarna och eventuell ny partner från socialtjänstens register.

Utredningsåtgärd	Utredning enligt 11 kap. socialtjänstlagen	Upplysningar, snabbupplysningar eller utredning enligt 6 kap. föräldrabalken
		Enligt samma råd bör utredaren i regel inhämta uppgifter från misstanke- och belastningsregistren avseende samma personkrets. Att det finns en rätt att inhämta nu nämnda registerutdrag i ett ärende av aktuellt slag framgår av 4 § förordning om misstankeregister respektive 11 § förordning om belastningsregister.
Inhämtande av uppgifter i övrigt	Enligt 14 kap. 1 § tredje stycket SoL är myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de får misstanke eller kännedom om att ett barn far illa också skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av skydd eller stöd.	Enligt 6 kap. 20 b § föräldrabalken är en socialnämnd, trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL, som har tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge skyldig att lämna sådana uppgifter på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt föräldrabalken.

12.5 Överväganden och förslag

12.5.1 Socialnämndernas behov av att få uppgifter från en referensperson utan samtycke från en vårdnadshavare

Bedömning: Det finns ett behov av att socialnämnder kan få uppgifter från en referensperson utan samtycke från en vårdnadshavare för att på så sätt inhämta den information som behövs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Skälen för utredningens bedömning

Barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vid bedömningen av vad som är barnets bästa ska särskilt fästas avseende vid de förhållanden som framgår av 6 kap. 2 a § föräldrabalken. Utredningen *Vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer* har i betänkandet *Tryggare hem för barn* (SOU 2022:71) föreslagit att det av nämnda bestämmelse, i stället för vilka förhållanden som ska fästas avseende vid, ska framgå att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning och att risken för att barnet far illa ska vara en del av den bedömningen.

Även om barnet är den person som en domstolsprocess mellan föräldrarna egentligen handlar om är barnet själv inte part i målet. Barnet har ändå rätt att komma till tals och barnet får möjlighet att uttrycka sin åsikt, sina önskemål, tankar och funderingar vid samtal med socialnämnderna. Ett barn har dock ingen skyldighet att avge en åsikt i frågorna om vårdnad, boende eller umgänge och det kan inte heller ställas krav på barnet att barnet faktiskt ska ta ställning på något sätt.

Socialnämnderna ska inhämta information så att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma vad som är barnets bästa. Givetvis ska socialnämnderna då samtala med föräldrarna. Föräldrarna är dock parter i tvisten och deras uppgifter är subjektiva. Det finns inte någon skyldighet för föräldrarna att uppge korrekta uppgifter eller något hinder för dem att utelämna uppgifter. Att, mot bakgrund av de uppgifter föräldrarna lämnat, skapa sig en objektiv och välgrundad uppfattning om vad som är barnets bästa är därmed många gånger vanskligt. Av större betydelse är då de uppgifter som kan inhämtas från objektiva, utomstående källor såsom referenspersoner.

Att inhämta uppgifter från utomstående innebär också att fokus hamnar på barnet snarare än föräldrarna. Barnet blir på så sätt uppmärksammat i större utsträckning och det läggs vikt vid att barnet är en egen rättighetsbärare vars intresse ska ges främsta prioritet vid avgörande av tvistefrågorna. Många gånger är de upplysningar eller den utredning som ges in till domstolen det viktigaste och ibland det enda underlaget som fullt ut fokuserar på barnet i domstolsprocessen. Att det i detta underlag finns objektiv

information från andra än föräldrarna är därmed fundamentalt för att domstolen ska kunna bedöma vad som är barnets bästa.

Som har framkommit ovan kan socialnämnderna efterfråga uppgifter hos t.ex. skola, förskola, fritids eller hälso- och sjukvården inom ramen för en vårdnads-, boende-, och umgängesutredning. Men för att uppgifter ska kunna lämnas ut krävs att det finns samtycke från vårdnadshavaren, i vissa fall kanske även barnet, alternativt att det finns någon sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör ett utlämnande. Det är den som får frågan om att lämna ut uppgifter som avgör om det finns lagstöd för att lämna ut dem.

I syfte att utreda behovet av att utöka möjligheterna för socialnämnder att inhämta den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boendet och umgänge har vi haft kontakt med ett antal familjerätter (för urval se avsnitt 2.2). Flera familjerätter har uppgett att de anser att det finns ett behov av att kunna inhämta uppgifter från referenspersoner utan vårdnadshavarens samtycke. Det har framförts att ett sådant behov finns då socialtjänsterna i stor utsträckning arbetar för barn som är beroendeställning till vuxna vilket gör att det är av vikt att myndigheterna kan inhämta relevant information för att bedöma barnets bästa. Några familjerätter har uttryckligen angett att det bör finnas samma möjlighet att inhämta information vid upplysningar eller en utredning enligt föräldrabalken som det finns vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd enligt socialtjänstlagen.

Jämförelsetabellen i avsnitt 12.4 visar att det i princip bara finns två skillnader vad gäller möjliga utredningsåtgärder. Det handlar om möjligheterna att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren samt vad gäller uppgiftsskyldighet för vissa aktörer. Vad gäller möjligheterna att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren innebär vårt förslag i kapitel 9, om det genomförs, att någon skillnad inte längre kommer att föreligga i den delen.

Som vi beskrivit i avsnitt 12.4 har regeringen tidigare ansett att det är befogat att det finns större möjligheter att inhämta uppgifter vid en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL än inom ramen för en utredning om vårdnad, boende och umgänge. Detta framför allt mot bakgrund av hur de olika ärendena inleds. Som vi har redovisat i

avsnitt 12.4 har riksdagen ställt sig bakom civilutskottets ställnings- tagande att det kan finnas behov av sekretessbrytande regler eller möjligheter som medger att uppgifter inhämtas utan vårdnads- havarens samtycke utöver vad regeringen ansett (bet. 2020/21:CU17 punkt 11, rskr. 2020/21:316).

Vid såväl en utredning enligt socialtjänstlagen som vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge enligt föräldrabalken är det övergripande och viktigaste syftet att se till att barnets bästa så långt som möjligt kan bedömas. Vem som ska ha vårdnaden om ett barn, hos vem av föräldrarna barnet ska bo eller hur umgänget mellan barnet och en förälder ska se ut kan vara av minst lika stor betydelse för ett barn under dennes uppväxt som vilka insatser som erbjuds efter en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Detta menar vi leder till att det finns skäl för att det bör råda större överensstämmelse mellan vilken information socialnämnderna kan få tillgång till vid de olika utredningarna. Detta utgör således skäl för att det bör införas en uppgiftsskyldighet för vissa aktörer i samband med behandling av frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Till skillnad från vad som gäller vid en utredning av om social- nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd enligt socialtjänstlagen blir uppgifterna i socialnämndens upplysningar eller en utredning om vårdnad, boende och umgänge som utgångspunkt offentliga när de lämnas in till domstolen. Ur det perspektivet skulle en uppgiftsskyldighet som den som nu behandlas kunna ses som ett större integritetsintrång än den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som följer av socialtjänstlagen. Det ska dock framhållas att det av 36 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller hos domstol i t.ex. ett mål om vårdnad, boende eller umgänge, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om en part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Således kan vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter komma att omfattas av sekretess även hos domstolen.

Av de synpunkter vi fått från familjerätter som vi samrått med har framkommit att det finns ett behov av att kunna inhämta information från psykiatrin, inklusive barn- och ungdomspsykiatrin, samt övrig hälso- och sjukvård där främst barnavårdscentralen

angetts. Det har av flera familjerätter lyfts fram att det förekommer att föräldrar, avseende inhämtande av dessa uppgifter, inte ger sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut samtidigt som uppgifter från dessa aktörer kan ha en mycket stor betydelse för att skapa ett fullgott underlag inför bedömningen av vad som är barnets bästa. Som exempel på vilka uppgifter från hälso- och sjukvård som kan vara av relevans för den bedömning som ska göras har angetts uppgift om diagnoser, missbruk eller om hjärnskador.

Flera familjerätter vi samrått med har uppgett att det sällan föreligger några problem med att få samtycke från en vårdnadshavare när det handlar om att inhämta uppgifter från skola, förskola och fritids. Detta stämmer väl överens med vad som konstaterats i tidigare förarbeten om att de flesta föräldrar lämnar sitt godkännande till de utredningsåtgärder som socialnämnden bedömer vara nödvändiga för att kunna verkställa en utredning om vårdnad, boende och umgänge (prop. 2020/21:150 s. 113). Samtidigt har det av familjerätter framhållits att det skulle vara fördelaktigt om uppgifter från förskola och skola kunde inhämtas utan en vårdnadshavares samtycke. Det har då särskilt lyfts fram att det skulle göra det mer tydligt för den som ska lämna uppgifter och att uppgiftslämnaren då inte behöver fundera på om uppgifterna kan lämnas ut eller inte. En familjerätt har förklarat att det ibland, trots samtycke, ändå kan vara svårt att få de uppgifter som efterfrågas eftersom det råder osäkerhet hos skolpersonal om de får, kan eller bör lämna ut uppgifter. Detta i sin tur leder ibland till att uppgifter inte lämnas ut eller att de uppgifter som lämnas ut är begränsade vilket inte ger en korrekt bild av barnets situation. En annan familjerätt har beskrivit att osäkerheten medför att uppgifterna ibland dröjer alternativt att den som lämnar uppgifterna inte är den som träffat barnet eller familjen.

I de synpunkter vi fått från familjerätter vi samrått med har det också framhållits att det ibland kan vara svårt att få tag på den person som behöver lämna samtycket. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om en vårdnadshavare befinner sig på okänd ort. I dessa situationer utser domstolen många gånger en god man att företräda personen i fråga (se 20 kap. 2 § föräldrabalken). Den gode mannen har dock ingen rätt att lämna det samtycke som är en förutsättning för att referenspersoner ska kunna lämna ut uppgifter. Även om det kan tänkas att

många socialnämnder respektive referenspersoner i en situation som den nu beskrivna är pragmatiska konstaterar vi att det i dessa fall rent faktiskt inte finns en rätt för personal inom förskola, skola och fritids att lämna ut uppgifter. Vi bedömer därför att det, även i dessa situationer, finns ett behov av att en socialnämnd ska kunna inhämta information utan att vara beroende av en vårdnadshavares samtycke.

Familjerätterna har getts tillfälle att framföra argument mot införandet av en uppgiftsskyldighet. Det har då framhållits att samtycke i de flesta fall lämnas och att det ur ett integritetsperspektiv inte kan anses försvarbart. Det har också framförts att det som regel endast är mer allvarliga uppgifter som är av någon direkt betydelse för bedömningen av ett barns bästa och att sådana uppgifter ofta finns i en utredning som görs eller redan har gjorts enligt socialtjänstlagen, vilken enligt dagens lagstiftning kan erhållas från socialnämnden (se 6 kap. 20 b § föräldrabalken).

De familjerätter vi samrått med har haft olika uppfattningar om den omständigheten att samtycke oftast lämnas till att prata med vissa referenspersoner påverkar ett eventuellt behov av att utöka möjligheterna att inhämta uppgifter. Vår slutsats är att det, oaktat att samtycke oftast lämnas, finns ett behov i och med att det kan konstateras att det finns situationer där socialnämnderna, på grund av att avsaknad av samtycke, är förhindrade att få del av uppgifter som skulle kunna vara av betydelse för bedömningen av barnets bästa. Barnets rättighet att utifrån ett fullgott underlag få bedömt vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende och umgänge medför således att socialnämnderna enligt vår uppfattning som utgångspunkt alltid bör kunna inhämta de uppgifter som anses nödvändiga för att kunna göra denna bedömning.

Ytterligare ett skäl till att det finns ett behov av införande av en uppgiftsskyldighet är att det kan öka förutsättningarna för att barn, oavsett vilken socialnämnd som är ansvarig för att lämna upplysningar eller genomföra en utredning, blir behandlade lika. Som framgår av utgångspunkterna för våra överväganden är detta särskilt eftersträvanvärt och således av stor vikt (se avsnitt 4.4).

Utökade möjligheter att inhämta uppgifter innebär ett integritetsintrång för den vars uppgifter lämnas ut. Detta är givetvis en mycket viktig aspekt att förhålla sig till. Vår bedömning rent allmänt är emellertid att barnets rätt att få en så korrekt, välavvägd

och underbyggd bedömning som möjligt väger tyngre i den behovs- och proportionalitetsbedömning som ska göras.

Att en vårdnadshavare inte lämnar sitt samtycke till att socialnämnden pratar med referenspersoner kan beaktas av domstolen inom ramen för bedömningen av en förälders lämplighet och barnets bästa (jfr prop. 2020/21:150 s. 113). Det kan hävdas att denna omständighet medför att en uppgiftsskyldighet får mindre betydelse. Avsaknad av samtycke får i stället falla tillbaka på den part som inte lämnat samtycket. Ett sådant synsätt innebär emellertid att föräldraperspektivet blir den primära utgångspunkten. Vi menar att en uppgiftsskyldighet inte i första hand bör motiveras av en sådan utgångspunkt utan att det primära skälet för en uppgiftsskyldighet är att i större utsträckning kunna få information om barnet och barnets situation så att barnets bästa kan bedömas utifrån detta perspektiv.

Även uppgifter som att barnet mår bra och upplevs tryggt är sådan information som är av vikt för socialnämndens bedömning t.ex. vid påstående från den ena föräldern att barnet mår dåligt. Det kan därmed finnas uppgifter som är av betydelse utan att det finns anledning att känna oro för barnet på ett sådant sätt att en utredning enligt socialtjänstlagen aktualiseras. Att hänvisa till att uppgifter kan inhämtas hos socialnämnden för det fall uppgifter inte kan inhämtas på annat sätt är därför inte tillräckligt för att tillgodose det behov som nu behandlas.

Sammantaget bedömer vi att det finns ett behov av att socialnämnder kan få uppgifter från en referensperson utan samtycke från en vårdnadshavare för att på så sätt inhämta den information som behövs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

12.5.2 Uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter som avses i skollagen och anställda i sådan verksamhet

Förslag: Verksamheter som avses i skollagen och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet och som har en uppgift som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge ska vara skyldiga att lämna sådana

uppgifter på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken. Detsamma ska gälla när uppgifterna begärs av den som socialnämnden har utsett att utföra en utredning enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken.

Uppgiftsskyldigheten ska inte gälla för en skolläkare, skol-sköterska, psykolog eller kurator inom elevhälsan.

Skälen för utredningens förslag

Det ska införas en uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter som avses i skollagen

Utifrån det behov som vi har beskrivit i föregående avsnitt bör det, i samband med att en socialnämnd ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning avseende vårdnad, boende eller umgänge, föreligga en uppgiftsskyldighet för verksamheter som avses i skollagen och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet.

I skollagen finns bestämmelser om skolväsendet. Skolväsendet omfattar olika skolformer som särskilt räknas upp i 1 kap. 1 § andra stycket skollagen. Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna och av enskilda. Med enskilda avses såväl juridiska som fysiska personer (prop. 2009/10:165 s. 631).

I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskolan, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. I skolväsendet ingår också fritidshem (fritids) som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § tredje stycket skollagen). Vissa av skolformerna riktar sig inte till barn. Vi menar därför att det i den föreslagna bestämmelsen särskilt bör anges att det är just verksamheter som berör barn som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Med verksamheter som avses i skollagen åsyftas inte bara skolväsendet utan även andra verksamheter. Således inkluderar den föreslagna bestämmelsen sådana utbildningsformer och annan

pedagogisk verksamhet som inte ingår i skolväsendet men som omfattas av skollagen och berör barn, exempelvis internationella skolor, sjukhusundervisning, utbildning vid särskilda ungdomshem och öppen förskola.

Personal i verksamheter som avses i skollagen och som berör barn är personer som ofta har regelbunden kontakt med ett barn och som dessutom som regel har en kontinuerlig kontakt med barnet. Oavsett hur nära den personliga kontakten är mellan den vuxne och barnet kommer den vuxne av dessa skäl att ha god kännedom om barnet. I detta inkluderas kännedom om föräldrarnas möjligheter att tillgodose barnets behov och föräldrarnas förmåga att samarbeta kring frågor som rör barnet. Personal vid förskola, skola och fritids har alltså uppgifter om barnet och barnets situation som i samtliga fall, om än i varierad utsträckning, är av relevans för den bedömning som socialnämnderna eller domstolen ska göra.

Genom den dagliga kontakten med barnet och sin pedagogiska kompetens har personal inom skolan också en god kännedom om ett barns mognad. Mognadsbedömningar är många gånger viktiga för bedömningen av barnets uppgifter och vilken vikt som ska läggas vid barnets åsikter. Uppgifter från personal inom verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn fyller därmed en särskilt viktig funktion.

Utifrån nu nämnda aspekter samt utifrån synpunkterna från de familjerätter som vi har samrått med bedömer vi sammantaget att föreslagen uppgiftsskyldighet är ändamålsenlig.

Uppgiftsskyldigheten ska omfatta alla uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge

En uppgiftsskyldighet innebär, enligt 10 kap. 28 § OSL, att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut till socialnämnderna. Uppgiftsskyldigheten innebär att den uppgiftsskyldige alltså, oberoende av sekretess och oavsett om samtycke lämnats, ska lämna ut uppgifter. Uppgiftsskyldigheten ska dock inte omfatta samtliga uppgifter som finns om barnet. I förevarande fall finns det inte skäl för att låta uppgiftsskyldigheten bli mer omfattande än att avse uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge.

Det ankommer ytterst på den som ska lämna ut uppgifter att avgöra vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Eftersom de som ska lämna uppgifter inte dagligen jobbar med frågor om vårdnad, boende eller umgänge kan det av förklarliga skäl ibland innebära svåra avvägningar vad gäller vilka uppgifter som kan lämnas ut. Att det är den som lämnar ut uppgifter som har att avgöra uppgiftsskyldighetens omfattning dvs. vilka uppgifter som kan lämnas ut är dock helt i linje med vad som gäller för t.ex. den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som följer av 14 kap. 1 § SoL (jfr t.ex. JO 2015/16 s. 632). För att få del av relevanta uppgifter är det därför viktigt att socialnämnderna är tydliga med på vilken grund uppgifterna efterfrågas samt vad som skulle kunna vara av betydelse att få veta i det enskilda fallet.

Uppgiftsskyldigheten ska inte gälla för en skolläkare, skolsköterskor, psykologer eller kuratorer inom elevhälsan

För eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan, som främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande, omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser inom skolan. För medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare (2 kap. 25 § skollagen).

Uppgifter som skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer inom elevhälsan kan ha kännedom om kan många gånger antas vara känsliga ur integritetssynpunkt eftersom det handlar om hälso- och sjukvård. Det finns därför anledning att särskilt överväga om elevhälsan ska omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Det kan i och för sig antas att om någon av dessa yrkeskategorier har information om barnet så är den av betydelse då uppgifterna kan bidra till att ge en helhetsbild av barnets förhållanden. Informationen om barnet kan dock vara särskilt integritetskänslig och personal inom elevhälsan kan dessutom många gånger vara de enda som barnet kan vända sig till för förtroliga samtal. Ett barn vars föräldrar eller vårdnadshavare har en tvist i frågor om vårdnad,

boende eller umgänge kan dessutom antas ha extra stort behov av sådana samtal. Det är därför rimligt att barnet ska ha utrymme för att i förtroende kunna prata med dessa personer inom elevhälsan utan oro för att uppgifterna på grund av uppgiftsskyldighet ska komma att bli en del av domstolsprocessen. Skolläkare, skol-sköterskor, psykologer och kuratorer inom elevhälsan ska därför inte omfattas av nu föreslagen uppgiftsskyldighet. Övriga yrkeskategorier inom elevhälsan, nämligen specialpedagog eller speciallärare, ska emellertid omfattas av uppgiftsskyldigheten.

I detta sammanhang ska vi åter framhålla att de familjerätter vi samrått med har uttryckt ett behov av en uppgiftsskyldighet för referenspersoner inom just hälso- och sjukvård, där psykiatrin särskilt nämnts. Det har även lyfts fram att det som regel är vid inhämtande av denna typ av uppgifter som föräldrar inte lämnar sitt samtycke. Mot bakgrund av den avgränsning vi har gjort av vårt uppdrag (se avsnitt 12.2) får frågan om uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvård utredas i särskild ordning.

Andra alternativ kan inte anses vara tillräckliga

Som vi har redovisat i avsnitt 12.5.1 tycks skälet till att en socialnämnd inte får del av uppgifter från skolpersonal i vissa fall bero på osäkerhet hos skolpersonal snarare än att samtycke inte lämnas. En uppgiftsskyldighet skulle enligt vår bedömning kunna bidra till att komma till rätta med ett sådant problem. Av relevans är dock att fråga om det bör tas fram handböcker eller annan vägledning i stället för att införa ny lagstiftning. Vår uppfattning är att andra åtgärder än lagstiftning endast delvis skulle kunna komma till rätta med problematiken. Till skillnad från en handbok ger lagstiftning inte bara tydlighet för den som ska lämna uppgifter utan även för den vars uppgifter kan komma att lämnas ut. Det ger också den som ska lämna ut uppgifter ett klart mandat för uppgifts-utlämnandet vilket kan vara av vikt inte minst för föräldrarnas respektive barnets förtroende för skolpersonalen.

Frågan om barnets rätt att styra över uppgiftslämnandet

Som vi har angett i avsnitt 3.4.3 förfogar den enskilde själv över de uppgifter som rör denne och som omfattas av sekretess vilket innebär att den enskilde kan ge sitt samtycke till att uppgifter lämnas mellan olika aktörer. Beroende på barnets ålder och mognad har denne rätt att tillsammans med vårdnadshavaren disponera över sekretessen för uppgifter som rör barnet själv. Eftersom det som regel är uppgifter om barnet som referenspersonerna kan komma att lämna ut uppkommer därför fråga om uppgiftsskyldighet ska föreligga oberoende av barnets inställning till ett utlämnande.

Inledningsvis kan det konstateras att ett barns önskemål i frågor om vårdnad, boende och umgänge ska beaktas utifrån barnets ålder och mognad. Behovet av att inhämta uppgifter från referenspersoner kan därmed antas minska i takt med att barnet blir äldre. Det kan dock finnas situationer där barnet inte vill eller inte kan ge uttryck för någon åsikt varför det även för äldre barn i vissa fall finns skäl att inhämta uppgifter från en referensperson.

Ett barn, även i övre tonåren, kan vara starkt påverkad av en förälder och det kan vara ett svårt och tungt beslut att ta ställning i en konflikt mellan föräldrarna. Av samma skäl kan det vara svårt att ta ställning till om en referensperson ska få lämna ut uppgifter eller inte. Enligt vår bedömning är det varken rimligt eller lämpligt att lägga ett sådant ansvar på ett barn, som dessutom inte har någon som helst skyldighet att bli inblandad i föräldrarnas tvist.

Vi anser därför att referenspersonerna inte heller ska vara beroende av samtycke från barnet för att uppgifter ska kunna lämnas ut. Uppgiftsskyldigheten ska således vara helt oberoende av samtycke. Att ett barn inte vill att referenspersonen ska lämna ut uppgifter saknar således betydelse för uppgiftsskyldigheten och dess omfattning.

För vissa barn kan situationen vara så att personal i skolan är de enda som barnet kan vända sig till. Därför kan det inte uteslutas att ett barn vänder sig till en lärare i förtroende med önskan om att uppgifterna inte förs vidare. Det kan tala för att ett barn ska få påverka om uppgifterna ska lämnas ut eller inte. Redan i dag har dock skolpersonal en anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL. Det innebär t.ex. att en lärare inte kan lova ett barn att uppgifterna inte

kommer att föras vidare. Vårt förslag innebär således inte någon förändring i detta avseende.

I en svensk studie om förtroendefulla relationer mellan lärare och elever har konstaterats att förtroendefulla relationer tycks vara en förutsättning för elevers möjligheter att lära. Det gäller för motiverade och högpresterande elever, likväl som för de som tycker det är svårt, tråkigt och jobbigt och därför inte orkar driva sitt arbete. Studien visar också att elever får förtroende för lärare som bryr sig om dem, lyssnar på dem och sätter adekvata gränser i relationer till dem.¹⁰⁶ Det nu nämnda innebär att den omständigheten att ett samtycke från barnet inte behövs för att uppgifter ska kunna lämnas ut inte på något sätt förtar vikten av att tydligt informera barnet om att uppgifter lämnas. För skolans del handlar det om att den som lämnar uppgifter, utifrån barnets ålder och mognad, samtalar med barnet om detta. För socialtjänstens del handlar det om att informera barnet både att uppgifter kommer att efterfrågas av referenspersoner och, senare, vilka uppgifter som har erhållits. Detta är också centralt för att tillgodose barnets rätt till delaktighet men även för att ge barnet möjlighet att eventuellt kommentera eller annars bemöta det som sagts. Det är också av betydelse för att upprätthålla förtroendet för såväl skolan som för socialtjänsten.

12.5.3 Partsinsynen ska begränsas i vissa fall

Förslag: När en socialnämnd på uppdrag av allmän domstol ska lämna upplysningar eller utföra en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge och sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig ska den andre parten i målet eller ärendet inte ha rätt att ta del av uppgifter som innebär att de sekretesskyddade uppgifterna röjs. Begränsning av partsinsynen ska bara få ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför partens intresse av att ta del av uppgifterna.

¹⁰⁶ Lilja, Annika (2013), *Förtroendefulla relationer mellan lärare och elev [Elektronisk resurs]*, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2013.
Tillgänglig på Internet: <http://hdl.handle.net/2077/32806>.

Skälen för utredningens förslag

Barn med skyddade personuppgifter

I dag lever omkring 10 000 barn i Sverige med skyddade personuppgifter.¹⁰⁷ Ett av de vanligaste skälen till att barn har skyddade personuppgifter är att en eller båda föräldrarna är utsatta för våld eller hot.¹⁰⁸

När en enskild har skyddade personuppgifter föreligger som regel sekretess för uppgifter om var denne har sin hemvist eller annars befinner sig. Personer med skyddade personuppgifter kan tillfälligt bo på s.k. skyddat boende. Med skyddat boende inom socialtjänsten avses enligt Socialstyrelsens termbank ett boende som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser. Socialstyrelsens senaste kartläggning av skyddade boenden i Sverige visar att från den 31 juli 2018 till och med den 1 augusti 2019 vistades uppskattningsvis 6 200 barn minst en natt i ett sådant boende.¹⁰⁹

Hur många barn som lever med skyddade personuppgifter respektive vistats på skyddat boende ger i och för sig inget närmare svar på hur många barn som i en domstolsprocess avseende vårdnad, boende eller umgänge har skyddade personuppgifter. Likväl ger det en viss indikation om hur vanligt förekommande det är att barn är med om sådana ingripande åtgärder.

Om det inte handlar om omedelbart omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, kan barn vistas på skyddat boende efter att en förälder blivit beviljad en sådan insats enligt socialtjänstlagen. Det saknas i dag laglig möjlighet för socialnämnden att besluta att ett barn med stöd av socialtjänstlagen ska placeras i skyddat boende tillsammans med den ena av två vårdnadshavare i strid med den andra vårdnadshavarens vilja. Med anledning av detta har i utkast till lagrådsremissen *Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn*

¹⁰⁷ Se bilaga 2 till Jämställdhetsmyndighetens rapport, *Att leva med skyddade personuppgifter – Behovet av samhällets långsiktiga stöd* (2023:04), vilken är en sammanställning gjord av Skatteverket utifrån en enkätundersökning för att höja kunskapen om hur det är att leva med skyddade personuppgifter.

¹⁰⁸ Brottsoffermyndigheten (2019), *Vad ska jag säga till mitt barn? Information till dig som är förälder och lever med skyddade personuppgifter*, s. 5.

¹⁰⁹ Socialstyrelsen (2020), *Kartläggning av skyddade boenden i Sverige*.

och vuxna i skyddat boende föreslagits att det i en ny lag med särskilda bestämmelser om placering av barn i skyddat boende införs en reglering som anger att om den ena vårdnadshavaren beviljas insatsen skyddat boende enligt socialtjänstlagen och det finns en risk för barnets säkerhet eller hälsa får barnet placeras i boendet tillsammans med vårdnadshavaren även om samtycke från den andra vårdnadshavaren saknas. Vidare föreslås att det i lagen ska införas en bestämmelse som anger att om det är nödvändigt för att skydda barnet från risker för barnets säkerhet eller hälsa, får socialnämnden besluta att barnets vistelseort inte ska röjas för en vårdnadshavare eller föräldrar.

Det föreligger oklarheter om möjligheterna och utrymmet för att hemlighålla uppgifter

Socialstyrelsen har, angående utredningar om vårdnad, boende och umgänge, i handboken *Våld Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer* från år 2016 angett att för att inte röja i vilken kommun en förälder med skyddade personuppgifter bor kan i vissa fall uppgift från t.ex. förskola eller skola och referenspersoner som utredaren haft kontakt med redovisas utan att namnen lämnas ut (s. 157). Det finns även exempel i doktrin där ett liknande förhållningssätt antagits. Socionomen Tomas Törnqvist har i boken *Familjerättsliga frågor inom socialtjänsten En översikt över bestämmelser, ärenden och handläggning* konstaterat att det utifrån ett barnperspektiv är viktigt att domstolen får ett så bra underlag som möjligt. Det innebär enligt Törnqvist att domstolen får tillgång till faktiska uppgifter som kan påverka bedömningen av vad som är barnets bästa i målet. Törnqvist menar att utredningen alltså kan innehålla upplysningar från anonyma personer inklusive deras arbetsplatser medan personernas yrken och erfarenheter bör redovisas. Skulle en part begära vittnesförhör kan socialnämnden enligt Törnqvist neka att lämna ut uppgifterna med hänvisning till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.¹¹⁰

Efter kontakt med familjerätter och allmänna domstolar kan vi konstatera att frågan om möjligheten att för en förälder som är part

¹¹⁰ Törnqvist, Tomas, *Familjerättsliga frågor inom socialtjänsten En översikt över bestämmelser, ärenden och handläggning* (2022, Version 2, JUNO), s. 145.

i ett mål eller ärende hemlighålla uppgifter om en referensperson, när ett barn har sekretesskyddade uppgifter, ändå uppfattas som svårbedömt och oklart. Detta med hänvisning till partens rätt till insyn (partsinsyn), vilket vi beskriver närmare nedan.

Denna osäkerhet gör att vissa familjerätter, när skyddade personuppgifter förekommer, avstår från att inhämta referensuppgifter från t.ex. skola eller förskola. Andra familjerätter försöker hitta lösningar för att undvika att en situation uppstår där uppgifter kan behöva lämnas ut. Exempelvis kan de välja att inhämta referensuppgifter men utan att ta reda på vare sig namn eller mer exakt var referenspersonen arbetar för att på så sätt inte ha någon kännedom om detta.

Genom våra kontakter med familjerätter har det även framkommit att valet av handläggningssätt ibland påverkas av det uppdrag de får från den tingsrätt under vars domsaga familjerätten ligger. Baserat på de kontakter vi haft med domstolar kan slutsatsen göras att det även hos domare finns olika uppfattning om en part i ett familjemål har rätt att få del av uppgifter om en referensperson, såsom namn och arbetsplats, även om det skulle kunna leda till att skyddade personuppgifter röjs.

Något enhetligt förhållningssätt bland familjerätterna tycks emellertid inte finnas. Våra kontakter med familjerätter och domstolar har klargjort att det finns familjerätter som inhämtar uppgifter från referenspersoner i mål och ärenden där skyddade personuppgifter förekommer. Då anges begränsad information i upplysningarna eller utredningen såsom att referenspersonen är lärare på barnets skola eller liknande. Detta indikerar att det finns familjerätter som har gjort bedömningen att det för en part i ett mål eller ärende inte finns en ovillkorlig rätt att få kännedom om samtliga uppgifter om en referensperson.

Utifrån vad vi har angett ovan kan vi konstatera att frågan om inhämtande av uppgifter från referenspersoner när skyddade personuppgifter förekommer är komplicerad. Detta då det föreligger oklarheter om möjligheterna och utrymmet för att hemlighålla uppgifter om referenspersonen dvs. det finns en osäkerhet om inhämtandet av uppgifter kan leda till att de sekretesskyddade uppgifterna röjs.

Att det föreligger oklarheter i frågan är problematiskt ur flera perspektiv där rättssäkerhetsperspektivet och barnrättsperspektivet gör sig särskilt starkt gällande. I det följande redogör vi för vår bedömning av om det utifrån dagens lagstiftning finns utrymme för att vägra lämna ut uppgifter om en referensperson till en vårdnadshavare eller förälder samt varför vi menar att det behövs ny lagstiftning.

Utrymmet för att hemlighålla uppgifter för en vårdnadshavare

Om sekretess föreligger för uppgifter om hemvist eller var någon befinner sig regleras detta i offentlighets- och sekretesslagen, företrädesvis genom någon av bestämmelserna i 21 eller 22 kap. OSL. Sådana uppgifter är också uppgifter om en enskilds personliga förhållanden varför sekretess gäller för dessa uppgifter *inom socialtjänsten* om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL).

Enligt 12 kap. 3 § OSL har en *vårdnadshavare* rätt att få del av uppgifter om barnet i den utsträckning vårdnadshavaren, enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken, har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Detta gäller oberoende av barnets ålder. I 12 kap. 3 § OSL anges dock två undantag. Rätten att ta del av uppgifter föreligger inte om (1) det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren eller (2) det annars anges i offentlighets- och sekretesslagen.

Undantagen innebär att det inte finns en ovillkorlig rätt för en vårdnadshavare att ta del av samtliga uppgifter som rör ett barn. Genom den andra punkten är det tydligt att det i vissa fall får anses så angeläget att kunna vägra att lämna ut uppgifter om ett barn till dennes vårdnadshavare att det uttryckligen bör kunna regleras i lag. En sådan reglering finns i 26 kap. 2 § OSL och ytterligare en sådan reglering föreslås i utkastet till lagrådsremissen *Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*.

För att undantaget i 12 kap. 3 § första punkten OSL ska bli aktuellt krävs att det men som kan befaras vid utlämnande av uppgifter är betydande, t.ex. genom att barnet kan skadas allvarligt

psykiskt, fysiskt eller på annat sätt om vårdnadshavaren får reda på uppgiften. I praktiken kan det antas innebära att det i det enskilda fallet ska finnas speciella skäl som tyder på att en uppgift om barnet kan komma att missbrukas av vårdnadshavaren i något avsevärt avseende.¹¹¹

Om ett barn riskerar att utsättas för sådant som hot, våld, trakasserier, bortförande eller annan brottslighet om de skyddade personuppgifterna röjs måste det enligt vår uppfattning anses vara uppenbart att barnet lider sådant betydande men att uppgifterna kan vägras att lämnas ut till en vårdnadshavare.

JO har i ett avgörande från år 1993 resonerat kring sekretess för adress eller vistelseort och den reglering som i dag finns i 12 kap. 3 § OSL (JO 1994/95 s. 504). JO konstaterade bl.a. följande i beslutet.

I en utredning hos en socialförvaltning om ett barns förhållanden är barnets vårdnadshavare att anse som part, och vårdnadshavaren har i princip rätt att få del av alla uppgifter som rör barnet. Detta kan i vissa fall också innebära en rätt att erhålla uppgifter om annan person, t.ex. om den andre vårdnadshavaren. Adressuppgifter och liknande anses i allmänhet kunna utlämnas utan risk för men. Om barnens mor löper risk att misshandlas av barnens far kan hon emellertid åtnjuta sekretesskydd för sin adress eller vistelseort enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen i sin egenskap av en barnen närstående person. Sekretesskydd för barnen torde på motsvarande sätt i ett fall som det nu aktuella kunna gälla enligt 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen [motsvarar dagens reglering i 12 kap. 3 § första stycket 1 OSL].

På grund av misstanke om att fadern misshandlat moder och barn beviljades dessa i förevarande fall bistånd i form av placering på kvinnohuset Trossen. Av den berörda journalanteckningen från den 4 september 1991 framgick visserligen inte den närmare adress under vilken modern och barnen vistades men däremot vistelseorten. Socialförvaltningen har efter vad som uppgivits gjort en sekretessprövning och därvid inte funnit grund för att vägra lämna ut de berörda anteckningarna till fadern på dennes begäran. Med hänsyn till att modern hade sökt fysiskt skydd för sig och barnen – och också beviljats bistånd i detta syfte – anser jag för min del att det vid den tidpunkt som var i fråga fanns skäl att iaktta särskild försiktighet med varje uppgift som kunde bidra till att fadern fick kännedom om var modern och barnen befann sig. Jag anser därmed att aktanteckningarna inte borde ha lämnats ut annat än i sådant skick att vistelseorten inte

¹¹¹ Clevesköld, Lars & Thunved, Anders, *Sekretess Handbok för socialtjänsten* (2022, JUNO), under rubriken Sekretess för att skydda barn mot vårdnadshavare.

kunde utläsas. Av detta följer att socialförvaltningen enligt min mening inte iakttagit tillbörlig försiktighet när handlingarna utlämnades, och förvaltningen kan inte undgå kritik för detta.

Kammarrätten i Sundsvall har i en dom meddelad år 2022 prövat om en vårdnadshavare haft rätt att från socialnämnden få information om i vilken förskola hans son var placerad (dom meddelad den 29 september 2022 i mål nr 1848-22). Kammarrätten konstaterade först att de uppgifter pappan ville ta del av omfattades av sekretess (enligt 23 kap. 1 § OSL) och anförde sedan bl.a. följande.

Med hänsyn till vad som framgår av [Barn- och utbildningsnämndens] beslutsunderlag om den brottslighet mot närstående till sonen som [pappan] har dömts för, att han har meddelats kontaktförbud i förhållande till den förälder som sonen bor hos samt att det pågår en tvist om vårdnad, boende och umgänge vid allmän domstol gällande sonen anser kammarrätten att omständigheterna är sådana att det kan antas att sonen lider betydande men om den efterfrågade uppgiften röjs för [pappan]. Uppgiften kan därför inte lämnas ut till honom med stöd av 12 kap. 3 § första stycket OSL.

Att det enligt vad som anges i 12 kap. 3 § OSL bör finnas en möjlighet att vägra lämna ut uppgifter till en vårdnadshavare även vid handläggning av frågor om vårdnad, boende eller umgänge får enligt vår bedömning anses självklart utifrån de resonemang som vi har redovisat ovan. Detta är också vad som bäst står i överensstämmelse med barnrättsperspektivet och barnets bästa. Regleringen i 12 kap. 3 § OSL innebär således att gällande lagstiftning ger möjlighet att i vissa fall vägra att lämna ut uppgifter som skulle medföra att ett barns skyddade personuppgifter röjs om de lämnades ut. Således innebär regleringen enligt vår bedömning att om sekretess gäller för uppgifter om var barnet har sin hemvist eller annars befinner sig och det kan antas att barnet lider betydande men om vårdnadshavaren får kännedom om detta så föreligger ingen rätt att ta del av uppgifterna om en referensperson förutsatt att det kan avslöja var barnet befinner sig.

I vissa fall kan det dock vara så att det är *den andre föräldern* eller *någon annan närstående* till barnet och inte barnet själv som riskerar att utsättas för brott om uppgifterna röjs. Det är då föräldern eller den närstående som i första hand riskerar att lida betydande men. Det kan diskuteras om 12 kap. 3 § OSL då är tillämplig. Om barnet

och den närstående bor tillsammans är vår uppfattning att även barnet kan antas lida betydande men om de sekretesskyddade uppgifterna röjs i en sådan situation. Detta eftersom det för ett barn måste anses innebära betydande men att den förälder eller annan närstående som barnet bor med exempelvis riskerar att utsättas för brott.

Utrymmet för att hemlighålla uppgifter som omfattas av sekretess för en part trots rätten till partsinsyn

Rätten till partsinsyn gäller för en förälder som har partsställning oavsett om denne är vårdnadshavare eller inte har del i vårdnaden. Rätten till partsinsyn gäller också oberoende av att uppgifter enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen omfattas av sekretess. Därför måste även diskuteras om rätten till partsinsyn medför att uppgifterna om en referensperson eller andra uppgifter som medför att sekretesskyddade uppgifter röjs ändå måste lämnas ut till *en part* i ett mål eller ärende.

Av JO 1994/95 s. 363 framgår att en part i en vårdnadsprocess i domstol har rätt att hos socialnämnden, när den utför en vårdnadsutredning, få del av socialnämndens utredning innan den ges in till domstol och i JO 2000/01 s. 317 anges att det finns en rätt till insyn i det material som ligger till grund för utredningen (partsinsyn). JO:s beslut kan enligt vår bedömning inte förstås på annat sätt att den enskilde är att se som eller i vart fall ska jämföras med en part även *hos socialnämnden* i dessa fall samt att det är de förvaltningsrättsliga reglerna om kommunikation (25 § FL) och partsinsyn (10 § FL) som då ska tillämpas hos socialnämnden. Även om JO inte uttalat sig om den frågan specifikt menar vi att samma sak kan antas vara fallet när socialnämnden ska lämna upplysningar till en domstol enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken. Rätten till partsinsyn gäller alltså hos socialnämnden även om det primärt är hos domstolen föräldrarna är parter och även om det är domstolen som har begärt in upplysningarna eller utredningen och inte parterna som vänt sig direkt till socialnämnden.

Rätten till partsinsyn är inte ovillkorlig. I 10 kap. 3 § OSL regleras konflikten mellan rätten till partsinsyn å ena sidan och sekretess å andra sidan. Bestämmelsen anger att partsinsynen i vissa

fall får vika om det är av *synnerlig vikt* att en *sekretessbelagd uppgift* inte röjs dvs. om en upplysning om materialet allvarligt skulle skada det sekretesskyddade intresset. Regleringen i 10 kap. 3 § OSL ger således inte i sig någon rätt till insyn utan denna rätt måste i stället följa av andra bestämmelser, rättsgrundsatser eller praxis (se t.ex. JO 2007/08 s. 87 med gjorda hänvisningar och prop. 2016/17:68 s. 35). Regleringen i 10 kap. 3 § OSL reglerar inte heller om eller på vilken grund en viss uppgift omfattas av sekretess. Regleringen i 10 kap. 3 § OSL klargör i stället den bortre gränsen för hur långt partsinsynen sträcker sig.¹¹²

Frågan är då när sekretessen ska ges företräde och partsinsynen ge vika. När det gäller *enskilt intresse* av synnerlig vikt skulle kunna argumenteras för att det ska föreligga en risk för våld eller annat allvarligt men.¹¹³ Högsta förvaltningsdomstolen har angett att uttrycket *synnerlig vikt* markerar att det ska vara fråga om undantagssituationer, i vilka det syfte som bär upp sekretessregeln framstår som särskilt tungt vägande i förhållande till partens intresse av full insyn i materialet i ärendet. Utgångspunkten är att partens intresse i det stora flertalet situationer ska tillmätas större betydelse och sekretessen vika (RÅ 1994 ref 79).

Frågan om det föreligger en ovillkorlig rätt för en part till partsinsyn avseende samtliga uppgifter i just en vårdnadsutredning har berörts i JO 2000/01 s. 317. I ärendet var frågan om en mamma, som inte var vårdnadshavare men part vid domstolen, på grund av rätten till partsinsyn skulle få del av uppgifter som bifogats utredningen och som omfattades av sekretess. JO besvarande i och för sig frågan jakande men uttalade också att så skulle ske *såvida det inte av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse varit av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjdes*.

En fråga som varit föremål för diskussion i äldre betänkanden är om en socialnämnd med hänvisning till partsinsynen kan bli tvungen att lämna ut uppgifter om en referensperson även om uppgifter om referenspersonen inte anges i den genomförda vårdnads-, boende- och umgängesutredningen och trots att det innebär att en enskilds skyddade personuppgifter därmed röjs. *2002 års vårdnadskommitté*

¹¹² Ahola, Mikael, *Offentlighet eller sekretess Handläggningen steg för steg* (2018, JUNO), under rubriken 15.2 Begränsning av partsinsynen.

¹¹³ Ahola, Mikael, *Offentlighet eller sekretess Handläggningen steg för steg* (2018, JUNO), under rubriken 15.2.1 Synnerlig vikt. Se också JO 1994/95 s. 504.

angav i betänkandet *Vårdnad - Boende - Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar* (SOU 2005:43) att kommitténs uppfattning var att om utredaren gjorde bedömningen att uppgifter från en referensperson måste inhämtas är det nödvändigt att referenspersonens namn, yrke och relation till barnet eller parten redovisas i utredningen. Kommittén framhöll att en part har rätt till insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för avgörandet och att kännedom om en referenspersons identitet är av betydelse inte bara för att kunna återropa vittnesförhör med honom eller henne, utan också på det sättet att det utan kännedom om namnet och yrket kan vara svårt för en part att t.ex. påvisa att referenspersonen har förutfattade meningar eller ifrågasätta dennes kompetens att uttala sig i en viss fråga. Däremot ansåg kommittén inte att det är nödvändigt att utredaren lämnar uppgift om referenspersonens arbetsplats och tjänstgöringsort då dessa uppgifter inte har någon betydelse för parts möjlighet att t.ex. ifrågasätta eller försvara sig mot uppgifter som referenspersonen har lämnat (s. 286).

I betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6) gjorde 2014 års vårdnadsutredning bedömningen att även om en referenspersons namn, arbetsplats eller tjänstgöringsort inte redovisas i utredningen är det mycket som talar för att utredningens huvudman, socialnämnden, skulle vara skyldig att upplysa om vem personen som har lämnat uppgifter är och var han eller hon arbetar. Detta, menade utredningen, då en förälder kan vilja begära vittnesförhör med personen för att kunna ifrågasätta uppgifterna eller vilja veta om det finns någon annan referensperson på samma arbetsplats som skulle kunna lämna för föräldern mer gynnsamma uppgifter. Utredningen konstaterade att när en av föräldrarna och barnet har skyddade personuppgifter kan inhämtandet av upplysningar och en utredning om vårdnad, boende eller umgänge medföra att domstolsprocessen inte är trygg för den föräldern och barnet (s. 404).

Även MFoF har behandlat frågan om möjligheten att vägra lämna ut uppgifter om en referensperson. MFoF hänvisar till ovan nämnda JO-beslut från år 2000, SOU 2005:43 samt SOU 2017:6 och anger på sin hemsida, där frågor om vårdnad, boende och umgänge behandlas, följande. Innan utredaren kontaktar en referensperson bör han eller hon noga överväga syftet med kontakten. Ibland kan en utredare i dessa situationer behöva avstå från att hämta in

information från en referensperson. Gör utredaren bedömningen att uppgifter från referenspersoner behöver inhämtas är det inte möjligt att hemlighålla personens namn, yrke och relation till barnet eller föräldern. I vissa situationer kan en uppgift om en persons namn tillsammans med andra uppgifter vara tillräckligt för att lokalisera var den andra parten är bosatt. Detsamma gäller om referenspersonens arbetsplats och tjänstgöringsort redovisas i utredningen. Även om sådana uppgifter utelämnas finns det mycket som talar för att den som är ansvarig för utredningen skulle vara skyldig att upplysa om vem som lämnat uppgifterna och var denne person arbetar.

På en annan del av hemsidan, under rubriken *Vad innebär partsinsyn för en utredning om vårdnad, umgänge eller boende när en förälder har skyddade personuppgifter?*, skriver MFoF att när en person är part i en utredning är partsinsynen inte begränsad till endast de uppgifter som tas in i den slutliga vårdnadsutredningen utan parten kan även ha rätt till insyn i de underliggande uppgifter som finns i akten hos socialnämnden. MFoF anger vidare att det är viktigt att i sammanhanget komma ihåg att socialnämnden som gör en utredning har ett lagstadgat utredningsansvar och att de uppgifter som kan anses vara av betydelse därför ska tas in i akten.

På ytterligare en annan del av hemsidan, under rubriken *Vilka begränsningar av partsinsynen finns i förhållande till en VBU-utredning?*, behandlar MFoF frågan om partsinsyn. MFoF anger att rätten till partsinsyn är stark, men att en part inte har en obegränsad rätt att ta del av alla uppgifter. MFoF anger att avvägningen mellan partens rätt att ta del av utredningsmaterial och önskemålet att skydda det intresse som föranleder sekretessen onekligen är en grannliga uppgift för en myndighet. MFoF hänvisar till RÅ 1994 ref. 79 och anger att det av detta rättsfall framgår att uttrycket synnerlig vikt markerar att det ska vara fråga om undantagssituationer där det syfte som bär upp sekretessregeln framstår som särdeles tungt vägande i förhållande till partens intresse av full insyn i materialet i ärendet och att utgångspunkten är att partens intresse i det stora flertalet situationer ska tillmätas större betydelse och att sekretessen därmed ska vika.

Varken de uttalanden som gjorts i ovan hänvisade betänkanden eller av MFoF innebär något tydliggörande av synen på vilka

begränsningar av partsinsynen som finns i förhållande till en utredning om vårdnad, boende och umgänge när skyddade personuppgifter förekommer. Det står dock klart att det krävs mycket för att sekretess ska ha företräde framför partsinsynen.

Vår uppfattning är att om ett barn eller en närstående till barnet riskerar att utsättas för brott om de skyddade personuppgifterna röjs så är det av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs och således att partsinsynen kan begränsas.

JO har antagit ett sådant förhållningssätt i ett beslut meddelat år 2017. Ärendet gällde förvisso inte frågor om vårdnad, boende eller umgänge men är likväl av relevans i detta sammanhang. I beslutet riktades allvarlig kritik mot en kommun sedan uppgifter lämnats ut till en förälder som barnet skulle skyddas från och som innebar att barnets vistelseort röjdes. JO konstaterade att föräldern, som var *part* i ärendet hos socialnämnden, förvisso hade rätt till partsinsyn men att *barnet* behövde skyddas från föräldern och att det därför var av synnerlig vikt att vissa uppgifter inte röjdes för föräldern. Enligt JO skulle uppgifterna därför inte, trots partsställningen, ha lämnats ut (beslut den 29 september 2017 dnr 4906-2016).

Sammantaget är vår bedömning att det finns utrymme för att utifrån rådande rättsläge begränsa en parts insyn gällande vissa uppgifter hos socialnämnderna vid handläggning av frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Detta innefattar såväl sekretessbelagda uppgifter som uppgifter vars utlämnande medför att sekretessbelagda uppgifter röjs. Exempel på det senare är uppgifter om en referensperson. Som har framkommit ovan och som utvecklas närmare nedan råder det dock olika uppfattningar i denna fråga och den osäkerhet som finns riskerar att leda till bristande rättssäkerhet samt att barnets bästa i vissa fall inte utreds på samma sätt när barnet eller en närstående till barnet har sekretessskyddade uppgifter som i andra fall.

Osäkerhet leder till bristande rättssäkerhet och att barnets bästa inte kan tillvaratas

Ett barn är inte part i ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge. Trots det berörs barn i allra högsta grad av frågorna. Barn som är föremål för en socialnämnds upplysningar eller utredning har

således ett mycket starkt och tungt vägande intresse av att socialnämnden kan inhämta alla uppgifter som behövs om barnet och dess situation för att på så sätt få ett fullständigt underlag för att kunna göra sin bedömning. Förutsättningarna för en socialnämnd att göra en korrekt bedömning innebär i sin tur att uppgifter måste kunna inhämtas även om sekretess föreligger för uppgifter om var barnet har sin hemvist eller annars befinner sig. Precis som regeringen tidigare framhållit är det av vikt att det finns en trygg ordning kring förfarandet vid en domstolsprövning i frågor om vårdnad, boende och umgänge och att den som har skyddade personuppgifter inte ska behöva vara orolig för att uppgifterna röjs (prop. 2020/21:150 s. 103).

Om sekretess gäller för uppgift om var ett barn eller någon närstående till barnet har sin hemvist eller annars befinner sig kan det vara påfrestande samt skapa oro hos barnet. Ibland finns påstående om att det inte finns skäl för sekretess för dessa uppgifter. Att vuxna således indirekt gör bedömningen att oron är obefogad saknar betydelse för det enskilda barnet. Ett barn som lever med skyddade personuppgifter eller med någon närstående som har skyddade personuppgifter befinner sig därför i en utsatt situation oavsett skälet till detta. Det är därför av särskild vikt att dessa barns rätt kan tillvaratas på ett rättssäkert och tillfredsställande sätt.

Referenspersoner kan lämna en mer objektiv bild av ett barns situation än föräldrarna och på så sätt utgöra en viktig pusselbit i utredningen av barnets kontext. Barnet har förvisso en rätt att komma till tals, men att alla barn har denna förmåga är långt ifrån självklart. Detta gäller inte minst barn som är små eller barn med en intellektuell funktionsnedsättning. Ett barn kan dessutom känna sig förhindrad att uttrycka sin verkliga åsikt eller välja att avstå från att uttala sig. Uppgifter från referenspersoner fyller en särskilt viktig funktion i dessa fall.

Upplysningar och utredningar från familjerätten är viktiga vid en domstols bedömning av vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. En familjerätt måste inhämta uppgifter för att kunna lämna korrekta, säkra och trygga upplysningar i yttranden eller utredningar så att domstolen i sin tur ska kunna tillgodose barnets bästa.

De utredningsåtgärder som familjerätterna avstår från att vidta på grund av osäkerhet om rätten till partsinsyn kan leda till att uppgifter som omfattas av sekretess röjs innebär emellertid att det avgörande blir andra hänsyn än att utreda barnets bästa. Detta leder i många fall till att barn i mål eller ärenden där det förekommer skyddade personuppgifter riskerar att få en bedömning av vad som är till deras bästa utifrån ett betydligt mer begränsat underlag än andra barn. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med Barnkonventionen att i de situationer som behandlas här avstå från att vidta en viss utredningsåtgärd trots att det i och för sig kan finnas ett behov av den.

Att vissa familjerätter inhämtar uppgifter från referenspersoner när en enskild har skyddade personuppgifter medan andra inte gör det innebär bristande förutsägbarhet. Detta inte minst då det svårigen eller till och med kanske omöjligen går att få kännedom om vilket handläggningssätt som en viss familjerätt har valt. Handläggningssättet tycks dessutom i vissa fall skilja sig åt även inom en och samma familjerätt och även inom ramen för hur domstolar ger uppdrag till socialnämnderna. Detta talar för att de bestämmelser som finns är otydliga.

Det nu nämnda är enligt vår uppfattning inte förenligt med det enskilda barnets bästa. Det innebär att det finns ett behov av en reglering där det tydligt framgår vad som gäller i en situation som den nu behandlade. Detta för att familjerätternas hantering av frågor om vårdnad, boende och umgänge i mål och ärenden där det förekommer skyddade personuppgifter på ett generellt och övergripande plan ska bli mer rättssäker och förenlig med ett barnrättsperspektiv.

Det ska införas en bestämmelse som begränsar partsinsynen

Barnets rätt att, på ett erforderligt underlag, få bedömt vad som är hans eller hennes bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge är fundamental för att regleringen om barnets bästa i föräldrabalken respektive Barnkonventionen ska uppfyllas. Denna rätt menar vi är så stark att en parts rätt till insyn i ett mål eller ärende i vissa fall bör begränsas. Så är fallet om sekretess gäller för uppgift om var barnet har sin hemvist eller annars befinner sig, utlämnandet av uppgifter medför att de sekretesskyddade uppgifterna röjs och barnet eller någon barnet bor med därmed riskerar att lida men.

En part i en domstolsprocess avseende vårdnad, boende eller umgänge har hos socialnämnden, när den utför en vårdnadsutredning, rätt till insyn i det material som ligger till grund för utredningen (jfr JO 1994/95 s. 363 respektive JO 2000/01 s. 317). Som vi har angett blir parten hos domstolen således att jämställa med part hos socialnämnden när domstolen begärt in upplysningar eller en utredning från en socialnämnd. Vi föreslår därför en bestämmelse som anger att partsinsynen i vissa fall är begränsad när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken. Bestämmelsen ska alltså endast vara tillämplig i anslutning till en domstolsprocess.

Bestämmelsen ska syfta till att begränsa partsinsynen avseende sekretessbelagda uppgifter. De uppgifter som parten inte ska få del av är alltså sådana som redan, enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, omfattas av sekretess. De uppgifter för vilka sekretess ska gälla är var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig.

För att ta ställning till om sekretess gäller för dessa uppgifter måste socialnämnden identifiera en relevant sekretessbestämmelse samt göra en prövning enligt det skaderekvisit som eventuellt följer av bestämmelsen. En sådan prövning kan leda till att uppgiften inte omfattas av sekretess. Om så är fallet ska den föreslagna bestämmelsen inte vara tillämplig.

Ett illustrerande exempel kan anges. Uppgift om *adress* är en uppgift om en enskilds personliga förhållande och omfattas, hos familjerätten, av regleringen i 26 kap. 1 § OSL. Sekretess för uppgiften enligt denna bestämmelse gäller emellertid inte om det står klart att den kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För att kunna konstatera att uppgifterna omfattas av sekretess måste således en menprövning göras. I detta exempel innebär det att om det står klart att adressen kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, t.ex. därför att uppgiften redan är känd för parten, så gäller inte sekretess för uppgiften i förhållande till parten. Omfattas uppgiften inte heller av sekretess enligt någon annan bestämmelse medför detta att den bestämmelse vi föreslår om begränsad partsinsyn inte är tillämplig vad avser adressuppgiften.

Eftersom bestämmelsen begränsar rätten till partsinsyn riktar den sig endast till en part. Vill någon som inte har partsställning ta del av uppgifter som omfattas av sekretess, får frågan om uppgifterna som avses i bestämmelsen kan lämnas ut i stället avgöras enligt andra bestämmelser.

Insynsbegränsningen kan avse flera olika typer av uppgifter och begränsas av att det ska avse sådant som innebär ett röjande av sekretesskyddade uppgifter avseende var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig. Formuleringen innebär att det kan handla om information som direkt eller indirekt röjer sekretesskyddade uppgifter. Med andra ord kan det t.ex. avse såväl namnet på en bostadsort som uppgifter som, utan att namnet anges, avslöjar bostadsorten.

Många av de uppgifter som bestämmelsen träffar saknar som regel betydelse för partens möjlighet att ifrågasätta eller försvara sig inom ramen för domstolsprocessen. Utelämnas uppgifterna från familjerättens upplysningar eller en utredning kan uppgifterna då många gånger på grund av sekretess undanhållas parten. Det som är specifik vad gäller just uppgifter om referenspersoner är, precis såsom *2002 års vårdnadskommitté* och *2014 års vårdnadsutredning* påtalat, att parten kan ha ett intresse av att åberopa denne alternativt någon annan på arbetsplatsen för att t.ex. kunna ifrågasätta de av referenspersonen lämnade uppgifterna. Det är då viktigt att framhålla att de uppgifter som parten inte ska ha rätt att få insyn i är sådana som vi menar saknar omedelbar betydelse för utgången i målet eller ärendet. Uppgifter från en referensperson är nämligen inte de enda uppgifterna som finns i en familjerätts upplysningar eller en utredning utan dessa utgör en av flera delar i den helhet som klargör barnets förhållanden. Det är helhetsbedömningen av samtliga uppgifter som inhämtats och inte referenspersonen i sig som utgör grunden för bedömningen av vad som är barnets bästa. Mot bakgrund av detta samt då parten inte hindras från att åberopa annan motbevisning eller att framföra till socialnämnden att även andra referenspersoner bör höras är vår bedömning att förslaget utgör en ändamålsenlig inskränkning i partsinsynen. Det har då också beaktats att partens intresse av att kunna åberopa den hörda referenspersonen som vittne kan tillgodoses på annat sätt t.ex. genom att den som gjort utredningen hörs som vittne.

Den reglering vi föreslår ska gälla oberoende av var den uppgift som kan medföra att sekretesskyddade uppgifter röjs förekommer, dvs. oavsett om den finns i en handling eller i något annat material. Förekommer uppgiften i upplysningarna eller utredningen får detta emellertid uppfattas som att socialnämnden har gjort bedömningen att parten kan ta del av uppgiften. Domstolen behöver således aldrig ta ställning till om partsinsynen är begränsad eller inte begränsad.

Som vi har angett i avsnitt 12.3.3 är det 10 kap. 3 § OSL som reglerar förhållandet mellan rätten till partsinsyn och sekretess. I bestämmelsens sista stycke anges att om det i lag finns bestämmelser som avviker från regleringen i paragrafen, så gäller de bestämmelserna. Den nu föreslagna bestämmelsen ska således tillämpas i stället för 10 kap. 3 § första stycket OSL, som inte blir tillämplig i de situationer som särskilt anges i den föreslagna bestämmelsen.

Sammantaget föreslår vi alltså att det införs en ny bestämmelse som uttryckligen klargör att när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken och sekretess gäller för uppgift om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig har den andre parten i målet eller ärendet inte rätt att ta del av uppgifter som innebär att de sekretesskyddade uppgifterna röjs.

Begränsning av partsinsynen kräver en intresseavvägning

Rätten till partsinsyn utgör en central rättssäkerhetsprincip som möjliggör för parten att tillvarata sin rätt. Partsinsynen hör nära samman med rätten till en rättvis rättegång som regleras i grundlagen (2 kap. 11 § regeringsformen) och artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Med anledning av detta och då anledningen till att sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig kan variera ska partsinsynen inte begränsas i större omfattning än nödvändigt.

Om partsinsynen begränsas efter en intresseavvägning har begränsningen i andra lagstiftningssammanhang ansetts vara förenlig med Europakonventions reglering om rätten till en rättvis

rättegång (se resonemanget i prop. 2016/17:68 s. 64). Vi föreslår därför att begränsningen av partsinsynen bara ska få ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den andre partens intresse av att ta del av uppgiften.

För en sådan intresseavvägning är det av betydelse av vilket skäl uppgiften om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig omfattas av sekretess. Exempelvis gäller enligt 21 kap. 3 § OSL sekretess hos myndigheter för bl.a. uppgifter om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar upplysning som kan lämna uppgift om var den enskilde stadigvarande eller tillfälligt bor om det av någon särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som vi har angett ovan krävs det för den föreslagna bestämmelsens tillämplighet att det har konstaterats att så är fallet dvs. att sekretess föreligger (se resonemanget under föregående rubrik *Det ska införas en bestämmelse som begränsar partsinsynen*). För begränsad partsinsyn menar vi att det dessutom behöver göras en intresseavvägning.

Enligt vår bedömning bör en intresseavvägning som regel leda till att uppgiften kan hemlighållas för den andre parten, om det av någon särskild anledning kan antas att barnet eller parten kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs för den andre parten. Detta då partens intresse av att få del av uppgifter som medför att sekretesskyddade uppgifter om hemvist eller var någon befinner sig aldrig kan ha företräde framför barnets eller partens intresse av att inte utsättas för våld eller annat allvarligt men. Med allvarligt men avses i detta sammanhang exempelvis hot, ofredanden och förföljelse men även andra brott kan innebära allvarligt men för den enskilde.

Bestämmelsen ska införas i offentlighets- och sekretesslagen

Den föreslagna regleringen är en bestämmelse som begränsar partsinsynen för uppgifter som omfattas av sekretess och avser handläggningen hos en socialnämnd när den ska lämna upplysningar eller göra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken.

Vi har övervägt olika alternativ vad gäller bestämmelsens placering. Ett tänkbart alternativ är att införa bestämmelsen i 6 kap.

föräldrabalken där det redan i dag finns flera bestämmelser som avser handläggningen när socialnämnden ska lämna upplysningar eller utföra en utredning på begäran av allmän domstol.

Bestämmelsen reglerar i och för sig inte frågan om sekretess gäller för en viss uppgift eller i en viss verksamhet. Bestämmelsen har dock nära angränsning till frågor om sekretess och handlar ytterst om reglering av förhållandet mellan sekretess och rätten till partsinsyn i vissa specifikt angivna situationer. Mot bakgrund av att sådan reglering i dag finns i 10 kap. OSL gör vi bedömningen att bestämmelsen bör placeras i anslutning till de bestämmelser som reglerar frågor om partsinsyn. Vi föreslår därför att det i 10 kap. OSL införs en ny bestämmelse, 3 b §, där den föreslagna regleringen framgår.

Vi har även övervägt om förslaget medför att 10 § FL behöver ändras. Av bestämmelsen framgår att rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Vår bedömning är att denna hänvisning får antas gälla paragrafen i dess helhet, dvs. även regleringen i 10 kap. 3 § tredje stycket OSL där det anges att om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna. Enligt vår bedömning behöver hänvisningen i 10 § FL således inte kompletteras.

12.5.4 Frågor om vittnesplikt och skyldigheten att i vissa fall utge skriftliga bevis

Förslag: Den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken ska inte få höras som vittne om sådana uppgifter som en part på grund av begränsningar i partsinsynen inte har rätt att ta del av.

En handling som en part på grund av begränsningar i partsinsynen inte har rätt att ta del av ska undantas från editionsplikten.

Skälen för utredningens förslag

Det ska införas ett frågeförbud för vissa vittnen

Som vi har angett i avsnitt 12.3.3 omfattar det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte personer som för socialnämndens räkning lämnat upplysningar eller verkställt en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Detta innebär att även om en part, på grund av begränsad partsinsyn, inte har rätt att ta del av uppgifter om t.ex. en referensperson så kan den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken bli skyldig att under vittnesmål vid en huvudförhandling i domstol lämna dessa uppgifter. Detta oaktat att personen i fråga har tystnadsplikt.

Försiktighet bör iakttas när det gäller att bestämma att tystnadsplikten för en viss yrkesgrupp ska gå före vittnesplikten. Domstolen har ett ansvar att se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillräckligt utredda och denna utredningsskyldighet får, särskilt med hänsyn till barnets intresse av att utgången blir riktig, anses vara långtgående. Som vi utförligt har behandlat ingår som ett led i domstolarnas utredningsskyldighet som regel att socialnämnderna bidrar med antingen upplysningar eller genomförandet av en utredning. Som vi har framhållit ovan är det då av största vikt att socialnämnderna kan höra referenspersoner även när sekretess gäller för uppgift om var ett barn eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig. Detta är fundamentalt för att tillvarata barns rättigheter och utgör grunden för det förslag vi lämnat om begränsningar i partsinsynen.

Att den som utfört en utredning hos familjerätten kallas att vittna kan många gånger komma att fylla ett viktigt syfte i de fall en person har skyddade personuppgifter och referenspersoner har hörts. För att det återopade vittnet i det sammanhanget inte ska få frågor som innebär att sekretesskyddade uppgifter röjs och att barnet eller någon närstående till barnet därmed lider men anser vi att det är av vikt att införa en reglering om att vissa frågor inte får ställas till den som inom socialnämnden eller för socialnämndens räkning handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. föräldrabalken. Därför föreslår vi att det införs ett nytt, sjunde, stycke i

36 kap. 5 § rättegångsbalken som anger att den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken inte får höras som vittne om sådana uppgifter som en part enligt föreslagna 10 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen inte har rätt att ta del av.

Utan ett sådant frågeförbud finns en risk att socialnämnden ändå väljer att inte kontakta referenspersoner när sekretess gäller för var ett barn eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig i syfte att undvika att som vittne behöva lämna ut uppgifter om en referensperson. Syftet med den föreslagna bestämmelsen om begränsad partsinsyn skulle därmed inte få avsett genomslag.

Det ska införas en begränsning i skyldigheten att i vissa fall utge skriftliga bevis

I 38 kap. rättegångsbalken regleras skyldigheten att i vissa fall utge skriftliga bevis (editionsplikt). I 38 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken anges att om någon innehar skriftlig handling som kan antas äga betydelse som bevis är denne skyldig att förete den. I andra stycket samma paragraf anges dock att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, inte är skyldig att förete skriftlig handling om dess innehåll kan antas vara sådant att han eller hon inte får höras som vittne om det.

I 38 kap. 8 § rättegångsbalken regleras editionsplikten avseende allmänna handlingar. I bestämmelsens första stycke anges att om en allmän handling kan antas ha betydelse som bevis, får rätten besluta att handlingen ska tillhandahållas. Plikten gäller även om handlingen omfattas av sekretess. I andra stycket samma bestämmelse anges dock att första stycket inte gäller bl.a. om det avser en handling vars innehåll är sådant, att någon som haft befattning med handlingen enligt 36 kap. 5 § tredje-sjätte stycket rättegångsbalken inte får höras om det. Regleringen i 36 kap. och 38 kap. rättegångsbalken hör således nära samman.

Uppgifter hos socialnämnden om t.ex. en referenspersons arbetsplats eller kontaktuppgifter kan i vissa fall finnas i en handling, vilken många gånger kan antas vara en allmän handling. Skyldigheten att tillhandahålla den gäller då enligt 38 kap. 8 § rättegångsbalken,

även om den omfattas av sekretess. Precis som avseende frågeförbudet, som är en nödvändig förutsättning för att den bestämmelse vi föreslår om begränsad partsinsyn ska bli ändamålsenlig, bör det därför införas ett tillägg i 38 kap. 8 § rättegångsbalken som anger att en allmän handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § *sjunde stycket* rättegångsbalken, inte får höras om det ska vara undantagen från editionsplikten.

12.6 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Bedömning: Förslaget om uppgiftsskyldighet för verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådan verksamhet liksom förslaget om att begränsa partsinsynen i vissa fall är förenliga med skyddet mot intrång i den enskildes personliga integritet. Förslagen kan bidra till att allmänhetens förtroende för socialtjänsten vidmakthålls och stärks ytterligare. Förslagen kan också bidra till att stärka förtroendet för rättsväsendet.

Skälen för utredningens bedömning

Att uppgifter om enskilda som omfattas av sekretess kan lämnas ut utan att det finns samtycke till det innebär ett integritetsintrång. Som vi utförligt redogjort för i detta kapitel menar vi emellertid att det finns ett behov av att det finns en föreskriven uppgiftsskyldighet för verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådana verksamheter när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning enligt vissa bestämmelser i föräldrabalken. Detta då dessa uppgifter utgör en viktig del i den bedömning som socialnämnderna ska göra av vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Den enskildes personliga integritet får därmed stå tillbaka för att fullt ut kunna tillgodose och tillvarata barnets bästa. Vi menar därför att det integritetsintrång förslaget innebär, vid en intresseavvägning, kan

accepteras och är godtagbart. I kapitel 13 redovisar en mer ingående integritetsanalys inklusive analys av regleringen om personuppgiftsbehandling.

Att barnets rättigheter och barnets bästa utgör det verkliga fokuset vid avgörande av frågor om vårdnad, boende och umgänge är angeläget. Det är i första hand angeläget för det enskilda barnet, men även för allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Felaktiga bedömningar kan få allvarliga konsekvenser för det enskilda barnet och undergräva legitimiteten av domstolens bedömningar. Förslagen i detta kapitel medför att domstolarna kan fatta välgrundade och korrekta beslut vilket i sin tur bidrar till ett stärkt förtroende för rättsväsendet.

13 Överväganden om personuppgiftsbehandling och intrång i den personliga integriteten

13.1 Inledning

Flera av våra förslag ger socialnämnder möjlighet att i större utsträckning än i dag få del av uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden genom att andra ska lämna uppgifter *till* socialnämnderna i syfte att barn inte ska fara illa och för att tillvarata barnets bästa. Det handlar om

- att* fler myndigheter och aktörer än i dag ska vara anmälningskyldiga enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, vid misstanke eller kännedom om att ett barn far illa och då lämna uppgifter *till* en socialnämnd (kapitel 7),
- att* fler aktörer i och med anmälningskyldigheten kommer att bli uppgiftsskyldiga när en socialnämnd gör en utredning av om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd vilket innebär att uppgifter även då ska lämnas *till* en socialnämnd (kapitel 7),
- att* uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren ska lämnas *från* Polismyndigheten *till* en socialnämnd i fler typer av ärenden än i dag (kapitel 9),
- att* socialnämnder i större utsträckning än i dag ska kunna ta del av handlingar från tidigare anmälningar om oro för barn och utredningar av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (kapitel 10),
- att* en myndighet inom socialtjänsten ska kunna lämna uppgifter till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan

att kommun när det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet (kapitel 11), samt vissa professionella aktörer ska vara skyldiga att lämna uppgifter *till* en socialnämnd när den på uppdrag av allmän domstol ska göra en utredning eller lämna upplysningar i frågor om vårdnad, boende eller umgänge (kapitel 12).

Vi lämnar också förslag som handlar om att uppgifter ska lämnas *från* socialnämnder vilket innebär att andra myndigheter eller aktörer kommer att få del av uppgifter om enskilda i och med våra förslag. Det handlar om

att en socialnämnd vid sin återkoppling *till* den som gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL ska göra det skriftligen och inom viss tid (kapitel 8), samt
att handlingar i personakter som rör barn (barnakter) ska sparas längre tid vilket innebär att socialnämnder kommer lämna över fler uppgifter *till* arkivmyndigheter än i dag (kapitel 10).

Förslagen innebär att personuppgifter, inklusive sådana som är känsliga samt sådana som avser misstanke om eller begångna brott, kommer att behandlas av olika myndigheter och aktörer. Ett utökat och mer omfattande informationsutlämnande påverkar den personliga integriteten. Det är därför viktigt att göra en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och personuppgiftsbehandling.

Bedömningen av om den *personuppgiftsbehandling* som våra förslag innebär är tillåten enligt gällande regelverk och om förslagen innebär ett godtagbart ingrepp i den enskildes personliga integritet respektive den *proportionalitetsbedömning* som alltid ska göras tar sin utgångspunkt i flera gemensamma faktorer. För de bedömningar som ska göras är det av relevans att behandla och ta ställning till bl.a.

- *vilka* eller *vilken typ* av personuppgifter som kommer att inhämtas eller på annat sätt behandlas i och med förslagen,
- *vem* som kommer att ta del av och behandla uppgifterna,
- *hur* behandlingen kommer att ske,

- *omfattningen* av uppgifterna som kommer att inhämtas om den enskilde,
- *ändamålet* för insamlingen respektive personuppgiftsbehandlingen, och
- på vilken *grund* det finns en rätt att inhämta uppgifterna.

Frågan om vilka uppgifter om enskilda som kommer att behandlas och vilka som kommer att behandla uppgifterna är också av relevans för den intresseavvägning inklusive proportionalitetsbedömning som måste göras med anledning av våra förslag. Denna intresseavvägning handlar om en avvägning mellan det behov som finns för införande av de bestämmelser vi föreslår ställt mot de risker och konsekvenser som förslagen innebär för den enskildes personliga integritet men också till eventuellt minskat förtroende för socialtjänsten.

I detta kapitel behandlar vi därför gemensamt frågor om personuppgiftsbehandling, integritetsintrång och den intresseavvägning som ska göras.

Vad gäller förslaget i kapitel 12 i den del som avser en inskränkning av partsinsynen innebär det förslaget inte att socialnämnderna tillåts behandla fler eller andra uppgifter än vad som sker i dag. Frågorna om integritetsskydd och personuppgiftsbehandling vad gäller just denna fråga kommer därför inte behandlas ytterligare i detta kapitel.

13.2 Kapitlets disposition

Detta kapitel är disponerat på följande sätt. Inledningsvis beskriver vi relevanta bestämmelser om skydd mot intrång i den personliga integriteten och om personuppgiftsbehandling (avsnitt 13.3).

Därefter beskriver vi vilka myndigheter och aktörer som kommer att behandla personuppgifter (avsnitt 13.4), vilka eller vilken typ av personuppgifter som kommer att behandlas (avsnitt 13.5) samt antalet personer som berörs av våra förslag (avsnitt 13.6).

Sedan behandlar vi hur socialtjänsternas respektive andra myndigheters och aktörers personuppgiftsbehandling förhåller sig till reglerna om dataskydd (avsnitt 13.7 och 13.8). Varje avsnitt tar

sin utgångspunkt i de bestämmelser och den reglering som vi har redogjort för i avsnitt 13.3 om personuppgiftsbehandling. Först tar vi ställning till vilket eller vilka regelverk som ska tillämpas där bl.a. förhållandet mellan den EU-rättsliga regleringen i dataskyddsförordningen¹¹⁴ respektive brottsdatalagen är av betydelse. Därefter redogör vi för integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen, den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen, behandling av känsliga personuppgifter och behandling av uppgifter om lagöverträdelse, relevanta principer enligt artikel 5.1 i dataskyddsförordningen, den enskildes (dvs. den registrerades) rättigheter samt den personuppgiftsansvariges skyldigheter. Avslutningsvis görs en proportionalitets- och nödvändighetsbedömning samt överväganden avseende begränsning av skyddet mot intrång i den personliga integriteten enligt regeringsformen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

I det avsnitt som avser socialnämndernas personuppgiftsbehandling berör vi också relevanta regler som aktualiseras vad gäller Socialstyrelsens förslag om sökbarhet av anmälningar om oro för barn som inte leder till utredning (se avsnitt 10.7.3 och 10.8.10).

I avsnitt 13.9 behandlar vi frågan om konsekvensbedömning avseende dataskydd.

Sist i detta kapitel gör vi en intresseavvägning där en bedömning görs av hur behovet av och fördelarna med förslagen förhåller sig till andra intressen (avsnitt 13.10).

13.3 Skydd mot intrång i den personliga integriteten och om personuppgiftsbehandling

13.3.1 Barnkonventionen

I de inledande kapitlen, kapitel 3 och 4, har vi dels redogjort för regleringen avseende barns rättigheter, dels beskrivit de utgångspunkter som varit grundläggande för vårt arbete. Här ska återigen framhållas vikten av att beakta barns rättigheter enligt Barn-

¹¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

konventionen vilket bl.a. handlar om rätt till skydd och sådan omvårdnad som behövs för att barnets välfärd ska beaktas (artikel 3), rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6), rätt att vara skyddad mot alla former av fysiskt och psykiskt våld (artikel 19) samt rätt till bästa uppnåeliga hälsa (artikel 24). Nu refererade artiklar i Barnkonventionen lyfts fram då de har tydliga kopplingar till 5 kap. 1 § SoL som anger att socialnämnden ska verka för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden.

Här kan också hänvisas till de utgångspunkter som vi har angett i kapitel 4 och som är av särskild relevans för de avvägningar och bedömningar som vi kommer att göras i detta kapitel. Det handlar om att barns rätt att alltid 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 i vilken kommun barnet bor eller vistas samt att socialtjänsterna ska ges fler verktyg för att tillgodose barnets bästa.

För utförligare redogörelse av regleringen enligt Barnkonventionen hänvisar vi till kapitel 3.

13.3.2 Den enskilde har rätt till en privat sfär skyddad från intrång

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt (prop. 2009/10:80 s. 175). Uppfattning om vad som omfattas av den personliga integriteten har varierat över tid. En vid tolkning utifrån rättighetskatalogen i regeringsformen eller Europakonventionen brukar omfatta *rumslig integritet* (hemfrid), *materiell integritet* (egendomsskyddet), *kroppslig integritet* (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen, kroppsvisitation, kroppsbesiktning m.m.), *personlig integritet i fysisk mening* (personlig frihet och rörelsefrihet) och *den personliga integriteten i ideell mening* (skyddet för personligheten och för privatlivet inklusive den privata ekonomin). I konsekvens med detta brukar rätten till personlig integritet beskrivas som den enskildes rätt till en privat sfär som är skyddad från fysiska och psykiska intrång (jfr SOU 2016:41 s. 136).

De grundläggande rättigheter som skyddar den enskildes personliga integritet finns både i nationell rätt och i internationella regelverk. För denna promemoria är både de övergripande reglerna om rätten till skydd mot ingrepp i den personliga integriteten och de

bestämmelser som handlar om personuppgiftsbehandling av betydelse. Vad gäller dessa senare bestämmelser har de till syfte att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks genom *behandling av personuppgifter* och de är därmed ett utflöde av skyddet för den personliga integriteten och rätten till respekt för privatlivet.

13.3.3 Nationella bestämmelser rörande skyddet mot intrång i den personliga integriteten

Regeringsformen

I Sverige är rätten till personlig integritet grundlagsskyddad genom regeringsformen där det i 1 kap. 2 § fjärde stycket anges att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Bestämmelsen anger viktiga mål för den samhälleliga verksamheten, men är inte rättsligt bindande för det allmänna och ger därför inte upphov till några individuella rättigheter.

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot *betydande* intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. En åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis inhämtande av uppgifter av visst slag inför ett beslut, kan många gånger anses innebära kartläggning av den enskildes förhållanden. Grundlagsskyddet begränsas därför på så sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången (prop. 2009/10:80 s. 182). Vid bedömningen av hur ingripande intrånget är i den personliga integriteten ska stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär med följd att ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Stor vikt ska även läggas vid ändamålet med behandlingen (prop. 2009/10:80 s. 183).

Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen får begränsningar i skyddet för den personliga integriteten endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en

av folkstyrets grundvalar. Vidare får en begränsning inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Socialtjänstlagen, m.m.

Vid införandet av 1980-års socialtjänstlag (1980:620) konstaterades att det för den enskildes rättssäkerhet är viktigt att myndigheterna grundar sina avgöranden på en tillförlitlig utredning och att, när regler om utredning utformas, det intrång i den personliga integriteten som långtgående befogenheter för myndigheten medför måste vägas mot de intressen som myndigheten ska tillgodose genom sitt beslut (prop. 1979/80:1 Del A s. 398).

Utöver portalparagrafen (1 kap. 1 § SoL) finns i socialtjänstlagen inte någon uttrycklig reglering till skydd för den personliga integriteten i samband med utredning av barn och unga. I 11 kap. 6 § SoL anges dock att dokumentation hos socialtjänsten ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Av 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS framgår också att handlingar som upprättas och gäller den enskilde ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamåls-enliga i förhållande till vad saken gäller.

13.3.4 Internationella bestämmelser rörande skyddet mot intrång i den personliga integriteten

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som FN antog år 1948. I artikel 12 i förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden.

I artikel 29 anges vilka inskränkningar i deklarationens fri- och rättigheter som är tillåtna. Sådana inskränkningar får endast göras i

lag och enbart om syftet är hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

Rättigheterna i förklaringen om de mänskliga rättigheterna har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för Sverige och övriga anslutna stater.

Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i dessa rättigheter får endast göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

EU:s rättighetsstadga

Den personliga integriteten skyddas också av bestämmelser i EU:s rättighetsstadga. EU:s rättighetsstadga är rättsligt bindande för medlemsstaterna och har, inom ramen för fördragets tillämpningsområde, företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen.

I artikel 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga fastslås att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och de ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

13.3.5 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Sedan år 2018 utgör dataskyddsförordningen grunden för den generella personuppgiftsbehandling som sker inom EU. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen.

Dataskyddsförordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar som om de vore nationella författningsbestämmelser. Förordningen har alltså allmän giltighet och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen innehåller emellertid många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande bestämmelser av olika slag. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt av de registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling. Det ska redan här nämnas att det av 1 kap. 1 § andra stycket dataskyddslagen framgår att termer och uttryck i lagen har samma betydelse som i dataskyddsförordningen.

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar, med vissa undantag, sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Regleringen omfattar uppgifter om fysiska personer som är i livet. Regleringen omfattar inte behandling av uppgifter om juridiska personer.

Personuppgifter definieras i artikel 4.1 i dataskyddsförordningen och avser varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Ytterligare ett begrepp vars definition är av relevans är personuppgiftsansvarig. Med detta avses enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas

nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt.

De grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling

All personuppgiftsbehandling som den personuppgiftsansvarige gör måste alltid uppfylla *de grundläggande principerna* i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Principerna innebär bl.a. att en personuppgiftsansvarig måste ha stöd i dataskyddsförordningen för att få behandla personuppgifter (laglighet), att endast personuppgifter för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål (ändamålsbegränsning) får inhämtas och att inte fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen ska behandlas (uppgiftsminimering). Därutöver ställs också krav på att den personuppgiftsansvarige säkerställer att personuppgifterna är korrekta, raderas när de inte längre behövs och skyddas på erforderligt sätt (riktighet, lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet). Det ska också vara klart och tydligt för de registrerade hur uppgifterna behandlas, innebärande att information om detta måste lämnas till de registrerade (ansvarsskyldighet).

Rättsliga grunder för behandling av personuppgifter

Att personuppgiftsbehandlingen ska vara laglig innebär att det måste finnas en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är grundläggande och ska läsas tillsammans. Skillnaden mellan artiklarna är att artikel 6 reglerar om personuppgifterna *får* behandlas medan artikel 5 handlar om *hur* de får behandlas. Det innebär att *någon* av de rättsliga grunderna i artikel 6.1 måste vara tillämplig samtidigt som *samtliga* principer i artikel 5 ska följas

De rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling framgår av artikel 6.1 a–f i dataskyddsförordningen. Sker personuppgiftsbehandlingen inte på någon av dessa grunder är den inte laglig och får inte utföras. De rättsliga grunder som vi bedömer främst är av

intresse för denna promemoria är artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen.

Enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen ska behandlingen, för att vara laglig, vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. En myndighet fullgör en rättslig förpliktelse t.ex. när den lämnar ut uppgift ur en allmän handling på begäran av en annan myndighet som den förfogar över i enlighet med 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller med anledning av sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § första stycket OSL. En bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter är alltså en sådan rättslig förpliktelse som gör att personuppgifter får behandlas.

Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller författning, av kollektivavtal eller av beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter ske om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsskyldiges myndighetsutövning. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och regioner att utföra av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter även utanför området för myndighetsutövning.

Även privata aktörer kan utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse på uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ. Bedömningen av om arbetsuppgiften är av allmänt intresse bör göras mot bakgrund av verksamhetens syfte, oavsett om den faktiskt utförs i myndighetens regi eller av någon annan (prop. 2017/18:105 s. 58).

Avseende rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen anges i 2 kap. 2 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av nämnda artikel om behandlingen är nödvändig (1) för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av annan författning, eller (2) som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Enligt artikel 6.1 c respektive 6.1 e i dataskyddsförordningen finns bl.a. ett krav på att behandlingen ska vara *nödvändig*. Begreppet *nödvändig* har i dataskyddsförordningen en mindre strikt betydelse än vad som normalt kan anses ligga i ordet (prop. 2017/18:105 s. 46). En behandling ska enligt dataskyddsförordningen ses som *nödvändig* t.ex. om den bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Även om exempelvis en uppgift av allmänt intresse skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt, kan behandlingen anses vara *nödvändig* och därmed tillåten enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen leder till effektivitetsvinster (prop. 2017/18:105 s. 188 f.). Prövning av om en behandling är *nödvändig* måste göras inte bara då en personuppgift inhämtas och registreras. Även senare behandlingar ska vara *nödvändiga* för att få genomföras, t.ex. fortsatt lagring av personuppgiften i ett datasystem eller behandling för uppföljning, framställning av statistik m.m.

Grunden för sådan behandling av personuppgifter som är *nödvändig* för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e) måste fastställas i nationell rätt eller EU-rätt (artikel 6.3). Det innebär att det inte är möjligt att endast stödja sig på den generella regleringen i dataskyddsförordningen vid sådan behandling.

Behandling av känsliga personuppgifter

Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fack-

förening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden.

De angivna kategorierna av personuppgifter benämns i artikeln som särskilda kategorier av uppgifter, men kallas här för känsliga personuppgifter.

Dataskyddsförordningens huvudregel om förbud mot behandling av känsliga personuppgifter har tillkommit då dessa uppgifter anses vara särskilt skyddsvärda. Huvudregeln kompletteras med ett antal undantag i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen. Om några av förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda, får behandling av känsliga personuppgifter trots allt ske. Vissa av undantagen är direkt tillämpliga, medan andra kräver viss reglering i den nationella lagstiftningen för att behandling av känsliga personuppgifter ska få ske.

För våra förslag är det framför allt uppgifter om hälsa som utgör sådana känsliga personuppgifter som kan komma att behandlas. Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i dataskyddsförordningen som personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus. Uppgifter om olika former av sjukligt missbruk av t.ex. droger lär som regel också vara uppgifter om hälsa (jfr SOU 2021:4 s. 127).

Begreppet uppgifter som rör hälsa ska ges en *vid tolkning* (se EU-domstolens dom av den 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punkt 50). En vid tolkning av begreppen särskilda kategorier av personuppgifter och känsliga uppgifter är också vad som är förenligt med syftet i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen vilket är att säkerställa ett utökat skydd mot behandling som, på grund av att de uppgifter som behandlas är särskilt känsliga, kan utgöra ett synnerligen allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter (jfr EU-domstolens dom av den 1 augusti 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, punkt 126).

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter bedömer vi att det för våra förslag bör vara någon av undantagen i artiklarna 9.2 g, 9.2 h eller 9.2 j i dataskyddsförordningen som är aktuella.

Enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Enligt regeringens bedömning i förarbetena till dataskyddslagen står det klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. När det gäller myndigheters behandling måste det enligt regeringen också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:150 s. 83).

Med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen har undantag för behandling av viktiga allmänna intressen förts in i dataskyddslagen. I 3 kap. 3 § dataskyddslagen anges att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av nu nämnda artikel

- om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs i lag,
- om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
- i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Enligt artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen får behandling av känsliga uppgifter ske om behandlingen är nödvändig av skäl som hör samman med bl.a. social omsorg, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet och under förutsättning att de villkor och skyddsåtgärder som avses i artikel 9.3 i dataskyddsförordningen är uppfyllda. Regeringen har uttalat att begreppet social omsorg snarast omfattar uppgifter som utförs av socialtjänsten (prop. 2017/18:150 s. 93). För att artikel 9.2 h ska vara

tillämplig ställs alltså tre krav som alla måste vara uppfyllda. För det första ska behandlingen vara nödvändig av skäl som hör samman med någon av de angivna verksamheterna. För det andra ska den aktuella verksamheten utföras på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet. Denna förutsättning är uppfylld så snart verksamheten bedrivs i enlighet med verksamhetslagstiftningen på de aktuella områdena, t.ex. socialtjänstlagen (prop. 2017/18:150 s. 94). Det sista kravet behandlar vi nedan.

Artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen reglerar behandling av känsliga personuppgifter för bl.a. arkivändamål av allmänt intresse. I 3 kap. 6 § första stycket dataskyddslagen anges att känsliga personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse med stöd av artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv.

För att känsliga personuppgifter ska få behandlas i dessa verksamheter krävs dessutom att förutsättningarna i artikel 9.3 i dataskyddsförordningen är uppfyllda. Där anges att personuppgifter bara får behandlas av eller under ansvar av en yrkesutövare, eller av en annan person, som omfattas av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller bestämmelser som fastställs av nationella behöriga organ. Sådan tystnadsplikt gäller inom den svenska offentliga sektorn enligt offentlighets- och sekretesslagen och för de privata utförarna finns bestämmelser om tystnadsplikt i flera olika lagar bl.a. socialtjänstlagen.

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott tillhör inte de särskilda kategorier av personuppgifter som omfattas av förbudet mot behandling enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen men anses ändå vara en kategori personuppgifter som förtjänar särskilt skydd. Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras under kontroll av en

myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Av 3 kap. 8 § dataskyddslagen framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av myndigheter samt att även andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv.

Behandling av personuppgifter som rör barn

Av skäl 38 till dataskyddsförordningen framgår att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter.

Den registrerades rättigheter respektive den personuppgiftsansvariges skyldigheter

Den registrerade är enligt dataskyddsförordningen tillförsäkrad flera rättigheter. Den registrerade har enligt dataskyddsförordningen bl.a. rätt att vända sig till den personuppgiftsansvarige för att få bekräftelse på om personuppgifter som rör denne behandlas, vilket kallas rätt till tillgång. Denna rätt regleras i artikel 15 i dataskyddsförordningen och innebär att den personuppgiftsansvarige ska ge den registrerade tillgång till personuppgifterna samt lämna information om bl.a. ändamålen med behandlingen samt de kategorier av personuppgifter som behandlingen omfattar.

De personuppgiftsansvariga ska lämna information om personuppgiftsbehandlingen till de registrerade. I artikel 13 i dataskyddsförordningen regleras vilken information som ska ges när personuppgifter inhämtas från den registrerade och i artikel 14 i dataskyddsförordningen regleras vilken information som ska lämnas när personuppgifter som behandlas inte har erhållits från den registrerade. Informationen ska lämnas i en koncis, klar och tydlig, begriplig och lätt tillgänglig form med användning av ett klart och

tydligt språk, i synnerhet för information som är särskilt riktad till barn (artikel 12). Den registrerade har även rätt att begära rättelse (artikel 16), radering (artikel 17), begränsning av behandling (artikel 18) samt att få information om personuppgiftsincidenter (artikel 34).

I artikel 19 i dataskyddsförordningen finns bestämmelser om anmälningsskyldighet avseende rättelse eller radering av personuppgifter och begränsning av behandling. Artikel 20 i dataskyddsförordningen reglerar den registrerades rätt att under vissa förutsättningar få ut sina personuppgifter i ett strukturerat, allmänt använt och maskinläsbart format och sedan överföra dessa till en annan personuppgiftsansvarig, s.k. rätten till dataportabilitet. Artiklarna 21 och 22 i dataskyddsförordningen reglerar rätten att göra invändningar respektive automatiserat individuellt beslutsfattande, inklusive profilering. Den registrerade kan även ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för vissa skador som uppkommit till följd av överträdelser av regler i dataskyddsförordningen (artikel 82).

Enligt dataskyddslagen får en personuppgiftsansvarigs beslut angående artiklarna 12.5 och 15–21 i dataskyddsförordningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol om den personuppgiftsansvarige är en myndighet (7 kap. 2 § dataskyddslagen). Det innebär att sådant som rätt till tillgång, rättelse och radering m.m. får överklagas. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för och ska kunna visa att principerna ovan efterlevs (artikel 5.2 och artikel 24).

Principen om integritet och konfidentialitet i artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen innebär att den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Det kan handla om sådant som skydd mot obehöriga eller otillåten behandling, mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse. Vid val av skyddsåtgärder ska bl.a. behandlingens art, känslighet av personuppgifter, ändamålet, sammanhanget och omfattningen av behandlingen beaktas. Vidare ska även eventuella risker bedömas och kostnader och tekniska möjligheter beaktas (se bl.a. artiklarna 24, 25, 32 och 35 i dataskyddsförordningen).

I dataskyddsförordningen finns vidare grundläggande krav och förutsättningar för säkerhet i samband med behandling av personuppgifter. Där framgår bl.a. att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till riskerna. När det är lämpligt inbegriper detta bl.a. pseudonymisering, vilket definieras i artikel 4.5 i dataskyddsförordningen, och kryptering av personuppgifter, förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna samt ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet (artikel 32.1). Enligt dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige i samband med bedömning av lämplig säkerhetsnivå bl.a. ta särskild hänsyn till risker i synnerhet från bl.a. obehörig åtkomst till personuppgifter (artikel 32.2).

Brottsdatalagen

För personuppgiftsbehandling som sker i brottsbekämpande syfte gäller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, (dataskyddsdirektivet). I svensk rätt har dataskyddsdirektivet genomförts genom bl.a. brottsdatalagen (2018:1177).

Brottsdatalagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som utförs av *behöriga myndigheter* i syfte att bl.a. *förebygga brottslig verksamhet* (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Liksom vad gäller enligt dataskyddsförordningen är brottsdatalagen tillämplig vid sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 3 § brottsdatalagen).

Ett grundläggande krav för att brottsdatalagen ska vara tillämplig är alltså att den som behandlar personuppgifterna är *en behörig myndighet* i lagens mening och att *behandlingen görs för något av de syften* som anges där. Det krävs därmed en bedömning i två led för att konstatera att brottsdatalagen ska tillämpas i stället för dataskyddsförordningen. Är den som behandlar personuppgifter *inte* en behörig myndighet gäller inte brottsdatalagen för personuppgiftsbehandlingen. Med andra ord saknar det då betydelse i vilket syfte personuppgiftsbehandlingen sker. Omvänt gäller att en behörig myndighet som behandlar personuppgifter i annat syfte än något av de som anges i brottsdatalagen inte heller ska tillämpa brottsdatalagen på just den personuppgiftsbehandlingen.

Brottsdatalagen anger inte vilka myndigheter som är behöriga myndigheter. Enligt den fastslagna definitionen är det i stället, såvitt nu är av relevans, *myndigheter som fullgör arbetsuppgifter inom brottsdatalagens tillämpningsområde*.

En behörig myndighet är en myndighet som har *till uppgift* att t.ex. förebygga brottslig verksamhet (1 kap. 6 § brottsdatalagen). För vissa myndigheter är det uppenbart att de ska betraktas som behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. Så är fallet med t.ex. Polismyndigheten. Även socialtjänsten kan i vissa fall anses vara en behörig myndighet på sätt som avses i brottsdatalagen. Så är fallet främst vid behandling av personuppgifter som rör verkställighet av påföljder.¹¹⁵

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv redogjorde i delbetänkandet *Brottsdatalag* (SOU 2017:29) utförligt för ett antal gränsdragningsfrågor som rör tillämpningsområdet för brottsdatalagen. Delbetänkandet behandlade inte särskilt när socialnämnder kan komma att tillämpa brottsdatalagen utöver vad vi har nämnt ovan men vissa resonemang som gjordes i delbetänkandet är ändå av relevans för de bedömningar vi ska göra.

I delbetänkandet konstaterades bl.a. att det uppdrag regeringen har gett Polismyndigheten och några andra myndigheter vad gäller att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet *inte* medför att de myndigheter som är *utanför rättskedjan* och som deltar i samverkan *genom uppdraget* blir

¹¹⁵ Se t.ex. Lundgren, Lars & Sunesson, Per-Anders, *Nya sociallagarna Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023* (10 januari 2023, Version 36, JUNO), kommentaren till 3 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

behöriga myndigheter i brottsdatalagens mening. Detta eftersom uppdraget *inte* ger någon av myndigheterna utanför rättskedjan några *sådana arbetsuppgifter som är förutsättningen för att en myndighet ska vara behörig myndighet* enligt brottsdatalagen, tvärtom förutsätts de samverkande myndigheterna verka inom ramen för sina ordinarie arbetsuppgifter (s. 195 f.).

I samband med införandet av regleringen i 10 kap. 18 b § OSL, som innebär att socialtjänsten får lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte, respektive 10 kap. 22 a § OSL, som innebär att socialtjänsten får lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om misstankar om begången terroristbrottslighet, behandlades frågor om personuppgiftsbehandling. Regeringen valde då, vad gäller uppgiftsutlämnandet *från* socialtjänsten, att tillämpa dataskyddsförordningen samt lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuL (prop. 2019/20:123). Således har regeringen ansett att den personuppgiftsbehandling som myndigheterna inom socialtjänsten utför inom ramen för aktuell samverkan genom uppgiftsutlämnande *inte* medför att socialtjänsten ska anses som en behörig myndighet i brottsdatalagens mening.

Dataskyddsförordningen och brottsdatalagen skiljer sig åt i vissa avseenden, exempelvis när det gäller möjligheten att behandla känsliga personuppgifter och den enskildes rätt till information.

Socialnämnder och därmed socialtjänster har inte som huvuduppgift att förebygga brott men brottsdatalagen kan, som nämnts ovan, bli tillämpbar i vissa fall. Har behandlingen flera syften kan de olika regelverken vara tillämpliga parallellt (prop. 2017/18:171 s. 184). I avsnitt 13.7.1 redovisar vi vår bedömning av om brottsdatalagen blir tillämplig på något av våra förslag vad avser socialnämnders personuppgiftsbehandling.

Registerförfattningar

Kompletterande bestämmelser i registerförfattningar

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning. Sådana avvikande bestämmelser finns i en rad registerförfattningar som reglerar

behandling av personuppgifter i en viss verksamhet eller hos en viss myndighet. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden samtidigt som behovet av skydd för enskildas integritet beaktas.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

För socialtjänstens personuppgiftsbehandling finns det kompletterande bestämmelser i 12 kap. SoL och SoLPuL. Som komplement till SoLPuL finns även förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuF, vilken är tillämplig i särskilt angivna fall.

En kommunal myndighet är enligt 11 § SoLPuF personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som myndigheten utför. Enligt 12 § första stycket 1 samma förordning får en kommunal myndighet behandla personuppgifter för bl.a. *handläggning av ärenden* om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser vård och behandling samt annan social service som följer av socialtjänstlagen eller annan reglering. Enligt första stycket 2 samma bestämmelse får en kommunal myndighet behandla personuppgifter för utredning om vårdnad av barn och annan verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken.

Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är *nödvändig* för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras (6 § SoLPuL). I 7 § SoLPuL anges vilka personuppgifter som får behandlas. Dessa är person- och samordningsnummer, sådana känsliga personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen samt uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller andra administrativa frihetsberövanden. Enligt andra stycket i samma bestämmelse får personuppgifterna behandlas *endast om de lämnats i ett ärende* eller är nödvändiga för verksamheten.

I sammanställningar av personuppgifter får det endast enligt vissa särskilt angivna undantag tas in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om *ömtåliga personliga förhållanden*. Uppgifter om *ömtåliga personliga förhållanden* omfattar, utöver vad som räknas

som känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma inom socialtjänsten och vilkas behandling kan anses vara kränkande för den personliga integriteten, t.ex. uppgifter om försörjningsförmåga och familjeförhållanden.¹¹⁶ Som undantag för vilka uppgifter som får tas in i sammanställningar anges i 7 a § andra stycket 1 SoLPuL uppgifter om åtgärder som beslutats inom socialtjänsten som innebär *myndighetsutövning* och om den bestämmelse som ett sådant beslut grundar sig på.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom andra myndigheter

Flera av de myndigheter som berörs av förslagen i denna promemoria har registerförfattningar som reglerar myndigheternas personuppgiftsbehandling. Registerförfattningarna anger i vilken verksamhet bestämmelserna är tillämpliga samt för vilka ändamål respektive myndighet får behandla personuppgifter.

13.4 Flera myndigheter och aktörer kommer att behandla personuppgifter

Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa, förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren och förslaget om möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte innebär att socialnämnder kommer att behandla *fler uppgifter* om enskilda än vad som görs i dag. Förslagen avseende utökad anmälningskyldighet respektive informationsdelning i brottsförebyggande syfte innebär också att socialnämnder kommer att behandla uppgifter som lämnas av fler myndigheter eller aktörer än i dag.

Utöver socialnämnderna kommer förslaget om att fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL, med den rätt till återkoppling som detta

¹¹⁶ Clevesköld, Lars, *Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*, 7 a §, Karnov (JUNO), besökt 2022-11-01.

innebär, medföra att berörda myndigheter och aktörer kan komma att behandla personuppgifter som annars eventuellt inte hade behandlats. Många av de myndigheter och aktörer som berörs gör i och för sig redan i dag anmälningar vid kännedom om eller misstanke att barn far illa. Förslaget antas emellertid leda till ett ökat antal anmälningar om oro för barn. Detta innebär att förslaget kan antas medföra att myndigheter och aktörer kommer att behandla personuppgifter i större utsträckning än vad som sker i dagsläget.

Vi har i våra överväganden kommit fram till att medlare enligt föräldrabalken, Migrationsverket liksom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten redan i dag är anmälningsskyldiga vid misstanke eller kännedom om att barn far illa. I avsnitt 7.5.1 föreslår vi att detta uttryckligen ska framgå av 14 kap. 1 § SoL. Förslaget innebär således i princip inte att dessa aktörer och myndigheter kommer att behandla andra eller nya personuppgifter än de redan kan antas göra i dag. I och med att vi föreslår att anmälningsskyldigheten ska framgå av lag i stället för som i dag av förarbeten eller uttalanden av Justitieombudsmannen (JO) kan det emellertid inte uteslutas att nu nämnda aktörer och myndigheter kan komma att anmäla oro för barn i större utsträckning än i dag.

Som framgår av avsnitt 10.6 kan en myndighet, när den inte längre har behov av informationen i vissa handlingar, lämna över sitt arkiv till en arkivmyndighet som ska svara för den långsiktiga förvaringen av arkiven. Det är kommunerna som själva beslutar om och när socialtjänsternas arkiv ska lämnas över till en arkivmyndighet. Om gallring av handlingar i barnakter ska ske enligt vårt förslag, dvs. 60 år efter barnets födelse, kan det dock hållas för visst att antalet uppgifter om enskilda som kommer att behandlas av arkivmyndigheter kraftigt kommer att öka.

Vad gäller vårt förslag om en uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter enligt skollagen som berör barn samt anställda i sådana verksamheter innebär detta att familjerätterna kommer att behandla fler uppgifter om enskilda. Detta eftersom en uppgiftsskyldighet kan medföra att uppgifter i fler ärenden lämnas ut än när en sådan uppgiftsskyldighet inte föreligger.

13.5 Ett stort antal personuppgifter av varierande slag kommer att behandlas

13.5.1 Anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa

Redan i dag behandlar socialnämnder en mängd personuppgifter med anledning av de anmälningar som görs vid oro för ett barn. Det handlar om uppgifter som lämnas av såväl anmälningsskyldiga myndigheter och aktörer som andra som inte omfattas av anmälningsskyldigheten men som anmäler oro med stöd av 14 kap. 1 c § SoL. För socialnämndernas del innebär förslaget i huvudsak att uppgifter om *fler personer* snarare än att andra typer av uppgifter kommer att behandlas. Det kan dock inte uteslutas att även andra *typer* av personuppgifter kan komma att behandlas då de aktörer som föreslås bli anmälningsskyldiga kan få information om verksamhetsspecifika uppgifter som dagens anmälningsskyldiga inte har (se nedan).

Anmälningsskyldigheten gäller för sådant som den anmälningsskyldige får kännedom om i sin verksamhet och innebär således inte att den anmälningsskyldige ska inhämta uppgifter för att kunna fullgöra sin skyldighet. I vissa fall kan dock anmälningsskyldigheten innebära att behandling av uppgifter som annars inte hade behandlats kommer att ske. Så kan vara fallet om uppgifterna som uppkommit i den anmälningsskyldiges verksamhet egentligen inte är av relevans för denna men likväl behöver behandlas med anledning av den anmälan som ska göras till en socialnämnd. Ett exempel är om det i samband med en tullkontroll framkommer misstankar om att ett barn far illa utan att det finns någon annan anledning för Tullverket att ingripa enligt tullagstiftningen. I dessa fall kan det bli aktuellt för Tullverket att, i och med anmälningsskyldigheten och upprättandet av en anmälan, behandla personuppgifter som alltså annars inte hade behandlats.

Vi har inte kartlagt vad anmälningar om oro för barn mer exakt innehåller eller vad de framöver kan komma att innehålla för information, men det är givet att det kan handla om varierande och i vissa fall omfattande uppgifter som många gånger är integritetskänsliga. Exempel på typiska uppgifter som kan finnas i en anmälan är sådant som namn, person- eller samordningsnummer samt aktuell, tidigare och tillfällig adress (inklusive e-postadress och

telefonnummer samt eventuellt användarnamn på sociala medier), uppgift om förskola, skola eller arbetsplats, familjeförhållanden (vilket direkt eller indirekt kan ge information om civilstatus och sexuell läggning), fysisk eller psykisk hälsa, medborgarskap och brottsmisstankar. Det kan inte heller uteslutas att även uppgifter om politisk åskådning kan komma att finnas i en anmälan, t.ex. om anmälan gäller en ungdom som på grund av sina politiska åsikter ägnar sig åt viss kriminalitet eller annat beteende som föranleder oro för barnet. Beroende på vilken myndighet eller aktör som gör anmälan kan även verksamhetsspecifika uppgifter komma att framgå av anmälan. Görs anmälan av t.ex. Kronofogdemyndigheten kan det tänkas att det direkt eller indirekt framkommer information om en enskilds ekonomiska förhållanden. Sammantaget utgår vi från att såväl normalt förekommande personuppgifter som känsliga uppgifter och uppgifter som rör lagöverträdelser kan komma att behandlas i och med vårt förslag att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

13.5.2 Återkoppling till den som anmält oro för barn till en socialnämnd

I *kapitel 8* behandlar vi frågan om information (återkoppling) från socialnämnder till den som har fullgjort sin skyldighet att anmäla oro för ett barn. Vi föreslår inte några ändring av vilka uppgifter som ska behandlas i detta avseende däremot ändringar vad avser sättet för behandlingen. Genom återkopplingen kommer uppgifter som gör att det går att identifiera vilket barn det avser samt uppgifter om en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår att behandlas. Några övriga uppgifter ska informationen inte avse, varken enligt dagens lagstiftning eller enligt vårt förslag. För de myndigheter och aktörer som vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL kommer det finnas en rätt att få återkoppling. Att fler aktörer har rätt till återkoppling leder naturligtvis till att fler myndigheter eller aktörer kommer att behandla de uppgifter som lämnas vid återkopplingen.

13.5.3 Utökade möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

Förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kommer innebära att socialnämnder i fler ärenden än i dag behandlar uppgifter om brottsmisstankar efter att åtal väckts och uppgifter om begångna brott. Socialnämnder behandlar redan i dag sådana uppgifter inom ramen för vissa ärenden som gäller barn, bl.a. i samband med genomförande av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar (se avsnitt 9.3 och 12.4). Förslaget innebär alltså inte att socialnämnder kommer att behandla personuppgifter av annat slag än sådana som de redan i dag behandlar. I stället innebär förslaget att det kommer att ske i större omfattning och i en ytterligare typ av ärenden vid socialnämnderna, nämligen i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Utöver uppgifter om begångna brott och brottsmisstankar innebär förslaget att även uppgifter om namn och personnummer för de som utdragen avser kommer att behandlas. Dessa senare uppgifter behandlas dock redan av socialnämnderna, eftersom det är en förutsättning för att registerutdrag ska kunna begäras ut.

13.5.4 Gallring och sökbarhet av handlingar som rör barn

Förslaget avseende förlängd gallringstid för vissa handlingar i barnakter innebär att personuppgifter som redan i dag behandlas av socialnämnderna kommer att behandlas under en längre tid (undantaget vad gäller de personer som är födda 5, 15 och 25 i varje månad där handlingarna i dag bevaras, dvs. sparas för alltid). Vad gäller anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning innebär den bedömning vi har gjort om att dessa handlingar ska bli en del av en barnakt att handlingarna kommer att börja behandlas på ett sådant sätt att de blir sökbara. Vårt förslag innebär vidare att även dessa handlingar kommer att sparas under längre tid än i dag dvs. att socialnämnderna kommer att behandla uppgifter som redan behandlas under en längre tid.

13.5.5 Informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte

Förslaget om möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte medför att omfattande och varierande typer av uppgifter kan komma att behandlas av fler än en myndighet inom socialtjänsten. Samtliga uppgifter som kan komma att bli utlämnande till en annan socialtjänst är sådana som redan behandlas inom den socialnämnd som mottagit en anmälan om oro för barnet. Med andra ord innebär förslaget inte att ytterligare eller fler uppgifter får behandlas utan i stället att fler myndigheter inom socialtjänsten får behandla samma uppgifter. De uppgifter som de kan komma att behandla i och med förslaget är dels sådana som kan förekomma i en anmälan om oro (se ovan), dels uppgifter som framkommit under en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd samt beslut och eventuella insatser som föranletts av utredningen. Det kan alltså antas att samma personuppgifter, alternativt samma typ av personuppgifter, som kan komma att behandlas i samband med en anmälan om oro för ett barn kan komma att behandlas i och med detta förslag.

13.5.6 Inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende och umgänge

Förslaget om utökade möjligheter för socialnämnder att inhämta uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende eller umgänge innebär att socialnämnder kommer behandla uppgifter som lämnats av verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådana verksamheter. Uppgifterna kan vara av varierande slag. Redan i dag behandlar socialnämnder sådana uppgifter, såväl vid handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen som enligt föräldrabalken. Förslaget innebär således inte att socialnämnder får behandla andra typer av uppgifter än i dag. Däremot kan förslaget innebära att fler uppgifter om en och samma person kan komma att behandlas eftersom uppgiftsskyldigheten kan medföra att socialnämnder får del av uppgifter som de annars inte hade fått del av.

13.5.7 Sammanfattning

Förslagen, sedda tillsammans, medför alltså att *fler personuppgifter* kommer att behandlas. Det kommer att gälla personuppgifter som avser såväl barn som vuxna. Sammantaget innebär förslagen således att omfattande information om enskilda kommer att behandlas.

13.6 Antal personer som berörs av förslagen

För att kunna göra en proportionalitetsbedömning avseende den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av våra förslag kan det vara av betydelse hur många som berörs av förslagen, dvs. hur många personers personuppgifter som, om förslagen genomförs, kommer att behandlas.

Frågan kan av naturliga skäl inte besvaras med någon närmare exakthet. I avsnitt 14.6.2 gör vi en uppskattning av hur många fler anmälningar om oro för barn respektive hur många fler utredningar som kan komma att ske till följd av våra förslag. Hur denna uppskattning gjorts redovisar vi i nämnda avsnitt.

Förslaget om förlängd gallringsfrist kommer att beröra samtliga barn som förekommer i en anmälan om oro.

Hur många personer vars personuppgifter kommer att behandlas med anledning av förslaget om möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte går inte att förutse men vår uppfattning är att det bör röra sig om färre barn än det antal som efter en anmälan om oro omfattas av en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd.

Vad gäller förslaget om uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådana verksamheter är vår bedömning att förslaget i sig inte kommer leda till att uppgifter om fler personer behandlas eftersom förslaget inte påverkar domstolarnas beslut att inhämta upplysningar eller en utredning.

Samtantaget är vår bedömning att flera personer kommer att beröras av våra förslag samtidigt som vi konstaterar att det handlar om en minoritet av Sveriges befolkning.

13.7 Socialnämnders personuppgiftsbehandling

13.7.1 Tillämpliga regelverk

Bedömning: Dataskyddsförordningen är tillämplig på den personuppgiftsbehandling som kommer att ske inom socialnämnder med anledning av förslagen i denna promemoria. Därutöver är dataskyddslagen samt lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten de regelverk som ska tillämpas.

Skälen för utredningens bedömning

Dataskyddsförordningen

Det materiella tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar, med vissa undantag, sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Vår bedömning är att de personuppgifter som socialnämnder och därmed socialtjänster kommer att behandla med anledning av våra förslag kommer att behandlas på sätt som avses i dataskyddsförordningen. Sammantaget kommer alltså dataskyddsförordningen att vara tillämplig såvitt avser förslagen i kapitel 7–10 och 12.

I vissa fall ska inte dataskyddsförordningen tillämpas utan i stället brottsdatalagen (se avsnitt 13.3.5 under rubriken *Brottsdatalagen*). Liksom Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) framhöll i sitt remissyttrande (dnr DI-2021-5933) över betänkandet *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) kan frågan om brottsdatalagens eventuella tillämplighet vara komplicerad. I nu nämnda remissyttrande menade IMY att även om frågan om vilket regelverk som ska tillämpas ytterst kan komma att besvaras i tillämpningen och i rättspraxis borde det, i vägledande syfte inom ramen för remissbehandlat lagstiftningsarbete, närmare ha utretts om en konsekvens av förslaget kunde vara att brottsdatalagen i vissa fall blev tillämplig på en personuppgiftsbehandling. Vi antar ett liknande förhållningssätt här och då förslaget om möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter

inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte har koppling till brottsförebyggande åtgärder bör det nämnas något om brottsdatalogen kan bli tillämplig på den personuppgiftsbehandling som följer av förslaget.

Förslaget innebär att uppgifter ska få lämnas ut från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun. Uppgifterna ska få lämnas ut om det finns risk för att ett barn kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet och ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa. Vi föreslår också att, när uppgifter lämnats enligt vad som nu sagts, den myndighet som lämnat ut information och den myndighet som tagit emot information, utan hinder av sekretess, ska få ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

Brottsdatalogen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som utförs av *behöriga myndigheter* i syfte att bl.a. *förebygga brottslig verksamhet* (1 kap. 2 § brottsdatalogen). Vad som avses med behörig myndighet har vi utförligt beskrivit i avsnitt 13.3.5. Nu behandlat förslag innebär förvisso att en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet får lämna ut information i ett syfte som är brottförebyggande. Förslaget ställer inte explicit upp något krav om att informationsutlämnandet ska leda till, eller ens antas leda till, att brott förebyggs. Det primära syftet är att barn inte ska fara illa, vilket de givetvis kan göra av att begå eller utsättas för brottslig verksamhet. Förslaget innebär därför inte att socialtjänster har fått en uppgift eller ett uppdrag att förebygga brottslig verksamhet på sätt som krävs för att de ska bli behöriga myndigheter i brottsdatalogens mening.

En fråga är om lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, vilken träder i kraft den 1 juli 2023, påverkar denna bedömning. Nu nämnda lag innebär bl.a. att kommuner ska ta fram en lägesbild över brottsligheten inom kommunen och att en åtgärdsplan ska beslutas. Kommuner ska också ha ett ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom sitt geografiska område på ett särskilt föreskrivet sätt. Regeringen har förklarat att lagens krav i och för sig inte förutsätter utökade eller förbättrade möjligheter att utbyta information och att informationsdelning därmed får ske i enlighet med de gällande reglerna om offentlighet och sekretess samt dataskydd

(prop. 2022/23:43 s. 22). Lagen innebär således inte att en socialnämnd, som är en egen myndighet inom en kommun, åläggs en uppgift som medför att socialnämnden i nu aktuellt hänseende blir en behörig myndighet i brottsdatalagens mening.

Sammantaget är det vår bedömning att myndigheter inom socialtjänsten inte är behöriga myndigheter i brottsdatalagens mening när informationsutlämnande eller informationsutbyte sker enligt den sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslår. Det innebär i sin tur att det är dataskyddsförordningen som ska tillämpas även på den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av det förslaget.

Dataskyddslagen och registerförfattningar

Dataskyddslagen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som dataskyddsförordningen ger reglerar lagen bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket gör det möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar. För socialnämndernas del är det reglerna i SoLPuL och SoLPuF som är av relevans. Regleringen i dessa författningar ska alltså tillämpas på samtliga förslag i denna promemoria.

13.7.2 Integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av förslagen i denna promemoria kommer att medföra vissa integritetsrisker.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 13.5 har vi kartlagt vilka personuppgifter som kommer eller kan komma att behandlas i och med våra förslag. I föregående avsnitt

har vi kommit fram till att behandlingen kommer att ske på ett sådant sätt att dataskyddsförordningen är tillämplig.

Integritetsrisker med anledning av personuppgiftsbehandling kan vara av varierande slag. Det kan handla om att inhämtandet av information gör att det för den enskilde blir svårare att upptäcka och kontrollera vilken data som inhämtats, risk för att uppgifter hamnar i ”fel händer”, brist på transparens och svårigheter med ansvarsutkrävande eller att inhämtandet möjliggör kartläggning av en person. När uppgifter delas mellan olika aktörer kan det medföra att det blir svårt för den enskilde att överblicka helheten vilket innebär en integritetsrisk. Uppgifternas karaktär och risken för obehörig spridning är också sådant som utgör integritetsrisker.

Den främsta integritetsrisken med förslaget om anmälnings- skyldighet för fler myndigheter och aktörer samt förslaget att socialnämnderna i vissa fall som huvudregel ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren är, särskilt när de ses tillsammans, att socialnämnder i utredningar avseende om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får tillgång till mycket information om det barn som utredningen avser samt, när det finns behov av det, även närstående till barnet. Förslaget om inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren innebär dessutom att det avseende vissa personer kommer finnas en huvudregel som anger att registerutdrag ska inhämtas. Eftersom de uppgifter som kan inhämtas kan vara känsliga på sätt som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen, avser lagöverträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen samt som utgångspunkt kan antas vara uppgifter som omfattas av sekretess är förhållandena sammantaget sådana att det inte kan bortses från de integritetsrisker som förslaget medför.

Förslaget om förbättrad sökbarhet av handlingar som rör barn och längre gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär inte bara att vissa uppgifter inom socialtjänsten kommer att sparas under en längre tid än i dag utan också att fler uppgifter kommer att sparas på ett ställe. Detta kan utgöra en integritetsrisk eftersom en barnakt i vissa fall kan innebära en omfattande kartläggning av ett barns liv.

Vad gäller förslaget om möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte innebär den främsta integritetsrisken att uppgifter om ett barn kommer att kunna delas med flera socialtjänstverksamheter än vad som är

möjligt i dag. Risken för otillbörlig spridning av uppgifterna, som många gånger kan vara såväl känsliga som omfattande, är en integritetsrisk för den person vars uppgifter lämnas ut.

Flera av förslagen innebär att information överförs från en myndighet eller aktör till en annan. *Hur* detta görs är också av relevans för bedömningen av vilka integritetsrisker som föreligger. Som framkommer förordar vi att information som utgångspunkt bör överföras digitalt (elektroniskt) vilket vi menar är en mindre integritetsrisk än om informationsdelningen exempelvis sker brevledes eller via fax.

Sammantaget medför våra förslag olika och varierande integritetsrisker. Av betydelse för bedömningen av om dessa integritetsrisker är godtagbara är att den information som inhämtas inom ramen för en utredning av om en socialnämnd behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd alternativt lämnas ut i brottsförebyggande syfte kommer att omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit samt att ändamålet med behandlingen är att tillvarata barnets bästa.

13.7.3 Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Personuppgifter kan behandlas med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen respektive bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 13.3.5 har vi redogjort för den rättsliga regleringen som gäller för behandling av personuppgifter. För att den personuppgiftsbehandling som våra förslag kräver ska vara tillåten måste åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen vara uppfyllt, dvs. det måste finnas en rättslig grund för behandlingen.

Redan det förhållande att det finns en rättslig skyldighet för det allmänna att bedriva socialtjänstverksamhet visar att arbetsuppgifter inom socialtjänsten är av allmänt intresse i den mening som avses i

artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Vi bedömer således att den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att socialnämnder och socialtjänster ska kunna utföra sina uppgifter med anledning av våra förslag utgör en uppgift av allmänt intresse som ryms inom den rättsliga grunden i nu nämnda artikel. Den personuppgiftsbehandling som kan ske med anledning av våra förslag kan därutöver ske med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, dvs. den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Av 2 kap. 2 § dataskyddslagen följer bl.a. att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. I 6 § SoLPuL anges att personuppgifter bara får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras.

Den behandling av personuppgifter som kommer ske med anledning av våra förslag är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Vid nödvändighetsbedömningen kan det särskilt beaktats att när socialtjänsten behandlar personuppgifter enligt våra förslag kommer det att ske inom ramen för

- en anmälan om misstanke eller kännedom om att ett barn far illa enligt 14 kap. 1 § SoL,
- en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd,
- att kunna bedöma om en sådan utredning som anges i punkten ovan ska inledas,
- att se till att barn inte begår eller utsätts för brottslig verksamhet, eller
- att på uppdrag av en domstol göra en bedömning av vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

När socialtjänster utför sina arbetsuppgifter i enlighet med våra förslag kommer de dessutom som utgångspunkt att ägna sig åt

myndighetsutövning och behandlingen av personuppgifter kommer att vara nödvändig som ett led i denna myndighetsutövning.

Grunden för sådan behandling av personuppgifter som är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna uppfylla en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e) måste vidare vara fastställd i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3). För den rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen krävs vidare att syftet med behandlingen framgår av den rättsliga förpliktelsen. Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen följer även att unionsrätten eller den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Den aktuella grunden för behandlingen av personuppgifter som kommer att ske till följd av våra förslag är fastställd i socialtjänstlagen samt genom de förslag som lämnas i denna promemoria. Angående proportionalitetsbedömningen återkommer vi till det i avsnitt 13.7.8.

13.7.4 Behandling av känsliga personuppgifter

Bedömning: Behandlingen av känsliga personuppgifter kan ske med stöd av artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen och 7 § första stycket 2 lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

I dataskyddsförordningens artikel 9.1 stadgas ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter. Förbudet gäller uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Regleringen har närmare beskrivits i avsnitt 13.3.5 och som konstaterats i avsnitt 13.5 är vår bedömning att känsliga personuppgifter såsom de definieras i dataskyddsförordningen kommer att behandlas om våra förslag införs.

Känsliga uppgifter kan i första hand komma att behandlas till följd av förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa, förslaget om förbättrad sökbarhet av handlingar som rör barn och längre gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter samt förslaget om möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte. Redan i dag behandlar socialtjänster uppgifter som, enligt dataskyddsförordningens definition, är känsliga personuppgifter. Behandlingen sker inte minst till följd av anmälningar om oro för barn samt den eventuellt därpå följande utredningen som genomförs men även i samband med andra arbetsuppgifter som åligger socialtjänsterna. Det är ett av skälen till att den s.k. socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL är så stark.

I kapitel 11 har vi avgränsat våra överväganden och förslag till att avse informationsutlämnande eller informationsdelning för uppgifter som erhållits i samband med en anmälan om oro för barnet, vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barnets skydd eller stöd eller i samband med därpå följande åtgärder såsom uppföljning eller genomförandet av en insats (avsnitt 11.2). Våra förslag innebär alltså inte att socialtjänster kommer att få behandla andra känsliga uppgifter än vad som redan sker om än det inte går att utesluta att en utökad anmälningsskyldighet medför att socialtjänsterna kommer att behandla fler känsliga personuppgifter, vilka annars inte hade kommit att behandlas.

Eftersom samtliga våra förslag syftar till att öka möjligheterna att skydda barn som far illa samt att tillgodose och tillvarata barnets bästa innebär förslagen inte heller att socialtjänster kommer få behandla uppgifter för andra syften än i dag. I stället handlar det om att socialtjänster för samma syften får behandla uppgifter om fler personer och eventuellt i vissa fall fler uppgifter om en och samma person.

Som vi har angett i avsnitt 13.3.5 får känsliga personuppgifter bara behandlas om vissa förutsättningar är uppfyllda i enlighet med

de undantag som anges i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen får behandling av känsliga personuppgifter ske om den är nödvändigt av skäl som hör samman med bl.a. social omsorg på grundval av unionsrätten eller den nationella rätten eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet.

Dataskyddslagen innehåller vissa bestämmelser om känsliga personuppgifter. I 3 kap. 5 § nämnda lag anges att känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för bl.a. social omsorg.

I 7 § SoLPuL anges också särskilt att socialtjänster får behandla känsliga uppgifter om uppgifterna har lämnats i ett ärende *eller* är nödvändiga för verksamheten.

Vi menar att den behandling av känsliga personuppgifter som kan ske till följd av våra förslag i samtliga fall kommer att uppfylla dessa krav, dvs. behandlingen sker antingen inom ramen för ett ärende eller är nödvändigt för verksamheten. I många fall är dessutom båda dessa krav uppfyllda samtidigt.

Kravet på att den aktuella verksamheten utförs på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt har av regeringen bedömts uppfyllt så snart verksamheten bedrivs i enlighet med verksamhetslagstiftningen på de aktuella områdena, t.ex. socialtjänstlagen (prop. 2017/18:105 s. 94). Så kommer att vara fallet vad gäller den behandling som kommer ske med anledning av våra förslag.

Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i dataskyddsförordningen är uppfyllt (3 kap. 5 § andra stycket dataskyddslagen och 7 § SoLPuL hänvisar också till detta krav). Kravet på tystnadsplikt för socialtjänstens del finns i sekretessbestämmelserna i bl.a. 26 kap. OSL och bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. SoL. I sammanhanget kan också hänvisas till regleringen i 11 kap. 5 § andra stycket SoL som anger att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem vilket också utgör en skyddsåtgärd av särskild betydelse vid behandling av känsliga personuppgifter.

Sammantaget är vår bedömning att förutsättningarna för socialtjänsters behandling av känsliga personuppgifterna med anledning av

våra förslag är uppfyllda och att behandlingen av känsliga personuppgifter till följd av förslagen därmed är tillåten.

13.7.5 Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott

Bedömning: Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott kan ske med stöd av artikel 10 i dataskyddsförordningen och 7 § första stycket 3 lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott kommer att ske till följd av förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren men kan även aktualiseras till följd av förslaget att fler myndigheter, bl.a. brottsbekämpande, åläggs anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL liksom till följd av förslaget om ökade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte (se särskilt avsnitt 11.6.1).

Vad gäller behandling av dessa typer av personuppgifter ska nämnas att socialnämnder redan i dag har möjlighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, t.ex. vid genomförande av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar eller om det är aktuellt med tvångsåtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Redan i dag kan det också tänkas att socialnämnder får in uppgifter om brottsmisstankar eller begångna brott i samband med en anmälan om oro för barn, t.ex. om anmälan kommer från Polismyndigheten. Sålides innebär våra förslag inte att socialnämnder kommer att behandla en ny typ av uppgifter utan endast att så kommer att ske i större utsträckning än i dag.

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöver-

trädelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Av 7 § första stycket 3 SoLPuL framgår att uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får behandlas av socialtjänster. Sådana personuppgifter får dock bara behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende *eller* är nödvändiga för verksamheten (7 § andra stycket SoLPuL).

Mot bakgrund av detta menar vi att behandlingen av uppgifter om lagöverträdelser till följd av våra förslag är tillåten.

13.7.6 Särskilt om vissa principer i dataskyddsförordningen, m.m.

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av förslagen i denna promemoria är förenlig med de principer som anges i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen.

I förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten bör det införas en ny ändamålsbestämmelse som anger att personuppgifter får behandlas vid tillämpning av 26 kap. 9 e § offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Den personuppgiftsansvarige ansvarar för att principerna efterlevs

I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen anges ett antal grundläggande principer som måste vara uppfyllda för all personuppgiftsbehandling (se avsnitt 13.3.5). Av artikel 5.2 i dataskyddsförordningen framgår att det är den *personuppgiftsansvarige* som ska ansvara för och kunna visa att principerna i första punkten efterlevs. Av 11 § SoLPuF framgår att en kommunal myndighet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som myndig-

heten utför. Likväl ska här nämnas något om principerna i artikel 5.1 samt varför vi menar att principerna kommer att vara uppfyllda.

Legalitetsprincipen

I artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen anges att uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Den svenska förordningstexten kan jämföras med den engelska där det anges att "personal data shall be processed *lawfully, fairly* and in a *transparent manner* in relation to the data subject". Att något är "korrekt" innebär att det är felfritt och riktigt. Begreppet "fairly" syftar snarare på att något är rimligt, rättvist och proportionerligt. Detta är av relevans för att konstatera huruvida principen är uppfylld eller inte.

Eftersom minst ett av de villkor som uppställs i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen kommer att vara uppfyllt kommer behandlingen att vara laglig. Nedan redogör vi för varför vi menar att våra förslag och därmed personuppgiftsbehandlingen kommer att vara proportionerlig. I detta kapitel har vi också övervägt hur behandlingen kommer att påverka de berörda personerna och behandlingen kan enligt vår bedömning rättfärdigas. Personuppgiftsbehandlingen kommer inte att ske på något annat sätt än vad enskilda rimligen kan förvänta sig och det kommer att ske på ett klart, tydligt och öppet (transparent) sätt.

Vi menar således att den personuppgiftsbehandling som våra förslag innebär kommer att vara förenlig med principen i artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen.

Ändamålsbegränsning

Kravet på ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen innebär att insamling av personuppgifter endast får ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål.

Dataskyddsregleringen ställer inte i sig krav på att ändamålen ska slås fast i författning. Dataskyddsförordningen ger dock enligt artikel 6.2 och 6.3 utrymme för att införa bestämmelser om tillåtna ändamål i nationella registerförfattningar. Ändamålsbestämmelser i registerförfattningar kan anses anpassa tillämpningen av dataskydds-

förordningen och säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter då ändamålsbestämmelserna anger den yttersta ram inom vilken uppgifter får behandlas.

För socialtjänsternas del finns ändamålsbestämmelser i 12 § SoLPuF. I denna bestämmelse anges särskilt för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten. I första punkten nämnda bestämmelse anges bl.a. att behandling får ske för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd *samt* genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling. I andra punkten samma bestämmelse anges att personuppgifter får behandlas för verksamhet inom familjerätten som följer av bestämmelserna i föräldrabalken. Bestämmelsen är inte utformad så att det är förbjudet att behandla personuppgifter i andra fall.

I 6 § andra stycket SoLPuL anges att personuppgifter får behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Regeringen uttalade i samband med införandet av SoLPuL att det finns en rad författningar eller föreskrifter som innebär att myndigheter eller enskilda får eller ska lämna ut uppgifter. När bestämmelser om sådant uppgiftslämnande har införts får det förutsättas att det har gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken avvägningen resulterat i att uppgiften bör lämnas ut (prop. 2000/01:80 s. 143). Motsvarande uttalande har gjorts i flera andra förarbeten (se t.ex. prop. 2019/20:106 s. 39 f.).

Vad gäller den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av vårt förslag om utlämnande av uppgifter i brottsförebyggande syfte menar vi att behandlingen är förenlig med principen i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. För att leva upp till dataskyddsförordningens krav på särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, bör det dock införas en särskild reglering i ändamålsbestämmelsen i 12 § SoLPuF så att den behandling som kommer att ske av den myndighet som *mottar* uppgifter är förenlig med dataskyddsförordningen. Vi menar därför att det av 12 § SoLPuL bör framgå att personuppgifter får behandlas vid tillämpning av den föreslagna sekretessbestämmelsen i kapitel 11, dvs. vid tillämning av 26 kap. 9 e § OSL.

Genom en sådan ändring i 12 § SoLPuL kommer det finns särskilt angivna och uttryckliga ändamål för den behandling som kommer att ske med anledning av samtliga våra förslag.

Finalitetsprincipen

Finalitetsprincipen, som principen om ändamålsbegränsning också kallas, innebär att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna hämtades in. Lagstiftaren har emellertid möjlighet att införa reglering som ger stöd för sådan vidarebehandling som är oförenlig med den ursprungliga behandlingen.¹¹⁷

Finalitetsprincipen innebär att om en tilltänkt behandling av redan inhämtade personuppgifter inte omfattas av de ursprungliga ändamålen måste det göras en bedömning av om ändamålet med den senare behandlingen är förenligt med de ursprungliga ändamålen eller om den inte är det (se t.ex. HFD 2021 ref 10 p. 16). För att vidarebehandlingen för ett annat ändamål än det ursprungliga behandlingsändamålet ska få ske måste det ha stöd i nationell rätt och utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle, i den mening som avses i artikel 6.4 i dataskyddsförordningen, och skydda ett av de mål som avses i artikel 23.1 i dataskyddsförordningen (jfr EU-domstolens dom av den 2 mars 2023, Norra Stockholm Bygg; C-268/21, EU:C:2023:145, p. 36).

För socialnämndernas del aktualiseras finalitetsprincipen främst såvitt avser dels förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter, dels förslaget om ökade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte.

När det gäller frågan om utlämnande av personuppgifter till andra myndigheter är det vår uppfattning att behandling i form av utlämnanden är förenliga med finalitetsprincipen om det sker i överensstämmelse med lag eller förordning enligt vilken uppgifterna *får* eller *ska* lämnas ut. Härmed avses i första hand utlämnanden till annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL samt utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet som sker med

¹¹⁷ Integritetsskyddsmyndigheten (2022), *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*, dnr IMY-2022-10835, s. 17 f.

stöd av någon sekretessbrytande bestämmelse oavsett om det sker på begäran eller på eget initiativ.

Den vidarebehandling som aktualiseras i och med våra förslag om informationsutlämnande uppfyller kravet på att vara en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Förslagen skyddar också det mål som avses i artikel 23.1 e i dataskyddsförordningen då lagstiftningen syftar till att säkerställa ett viktigt mål av generellt allmänt intresse och social trygghet.

Förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär att socialtjänster under längre tid än vad som är möjligt i dagsläget kommer att kunna ta del av personuppgifter i en barnakt. Uppgifterna i barnakten kan då behandlas i samband med en ny anmälan om oro för ett barn. Detta kan ske vid en omedelbar skyddsbedömning, en s.k. förhandsbedömning alternativt i samband med en inledd utredning av om socialnämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd. När socialtjänster vid en ny anmälan om oro behandlar uppgifterna skulle å ena sidan kunna anses att det handlar om en behandling för samma ändamål eftersom det handlar om oro för ett barn, å andra sidan skulle det kunna anses att personuppgifterna behandlas för ett annat ändamål såtillvida att det handlar om ett nytt ärende. Oaktat detta menar vi att den senare behandlingen är förenlig med det ursprungliga ändamålet och således i enlighet med vad som gäller enligt finalitetsprincipen.

Den sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslår i kapitel 11 innebär att ett utlämnande av uppgifter kommer att ske med stöd av en särskild reglering. Det behöver därför inte göras någon bedömning av om behandlingen är förenlig med det ursprungliga ändamålet. Genom regleringen är det utlämnande som kommer att ske med stöd av bestämmelsen förenlig med finalitetsprincipen. Vad avser förslaget i kapitel 11 ska också hänvisas till regleringen i 6 § andra stycket SoLPuL som anger att personuppgifter får behandlas för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Sammantaget menar vi att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske av den *utlämnande* myndigheten inte kommer att stå i strid med finalitetsprincipen och således anser vi att förslaget i kapitel 11 är förenligt med denna princip (se under rubriken *Ändamålsbegränsning* angående den mottagande myndighetens personuppgiftsbehandling).

Uppgiftsminimering

I artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen uppställs krav om *uppgiftsminimering* dvs. personuppgifterna som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Att de behandlade personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta innebär att ovidkommande personuppgifter inte får behandlas.¹¹⁸

Kravet om att de behandlade personuppgifterna inte får vara för omfattande i förhållande till ändamålen innebär att det inte är tillåtet att behandla fler personuppgifter än vad som är nödvändigt för att kunna uppfylla ändamålen med behandlingen.¹¹⁹

Vår bedömning är att inga av de uppgifter som kommer att behandlas av socialtjänsterna med anledning av våra förslag kommer att innebära att ovidkommande uppgifter behandlas. Förslagen innebär inte heller att socialtjänster kommer att behandla fler personuppgifter än vad som är nödvändigt för att kunna uppfylla syftet att se till att barn inte far illa alternativt att tillgodose barnets bästa.

Enligt artikel 25.2 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Detta utgör en del av dataskyddsförordningens princip om uppgiftsminimering (jfr prop. 2022/23:34). I förarbeten har tidigare uttalats att regeringen utgår från att de personuppgiftsansvariga inom socialtjänsten utformar de tekniska systemen så att endast behöriga personer kan göra sökningar samt att det finns behörighetskontrollsystem (se prop. 2000/01:80 s. 147). På samma sätt utgår även vi från att den personuppgiftsansvarige säkerställer att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas.

Enligt vår bedömning är förslagen förenliga med principen om uppgiftsminimering.

¹¹⁸ Öman, Sören, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar* (13 oktober 2022, Version 2A, JUNO), kommentaren till artikel 5.1 c.

¹¹⁹ Öman, Sören, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar* (13 oktober 2022, Version 2A, JUNO), kommentaren till artikel 5.1 c.

Lagringsminimering

Enligt principen om lagringsminimering får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen). Principen aktualiseras vad gäller förslagen i om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter.

Bestämmelser som innebär att personuppgifter ska eller får bevaras alternativt gallras efter en viss tid är sådana nationella bestämmelser om lagringstid som är tillåtna enligt artikel 6.2 och 6.3 i dataskyddsförordningen när behandlingen grundar sig på artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen dvs. en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som sker som ett led i myndighetsutövning (prop. 2017/18:171 s. 145). Om tidsfristen för lagring av personuppgifter stadgas direkt i lag finns en rätt att spara personuppgifterna under den lagstadgade tidsfristen.¹²⁰ Att uppgifter sparas innebär således inte i sig att det strider mot principen om lagringsminimering.

Bestämmelser om myndigheters skyldighet att bevara allmänna handlingar, på vilket sätt bevarande ska ske och gallring finns i första hand i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Av 3 § arkivlagen framgår att myndigheternas arkiv som huvudregel ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Av 10 § arkivlagen framgår att allmänna handlingar under vissa förutsättningar får gallras. När det gäller gallring är arkivlagens bestämmelser subsidiära i förhållande till annan lagstiftning. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller förordning, har de bestämmelserna företräde (10 § tredje stycket arkivlagen). Detta har vi närmare beskrivit i kapitel 10.

Grundprincipen i arkivlagstiftningen är således att allmänna handlingar ska bevaras. Några särskilda hänsyn till vilken risk som bevarandet kan medföra ur integritetshänseende ska inte tas. Bestämmelser om gallring motiveras i stället vanligtvis, men inte

¹²⁰ Kjellman, Hanna & Värmon, Didrik, *GDPR-guiden Handbok för verkligheten*, (2022, Version 1, JUNO) under rubriken 2.1.5 Principen om lagringsminimering.

alltid, av kostnads- och utrymmesskäl. Arkivregleringen gäller endast allmänna handlingar och skiljer inte på personuppgifter eller andra uppgifter (prop. 2022/23:34 s. 149).

För socialtjänsternas del kompletteras arkivlagens regler om gallring av bestämmelser i 12 kap. SoL. I 12 kap. 1 § SoL anges att handlingar efter viss tid ska gallras och i 12 kap. 2 § SoL anges vilka undantag som finns från den huvudregeln.

Principen om lagringsminimering säkerställer att endast uppgifter som behöver behandlas ska behandlas. Samtidigt innebär regleringen ingen begränsning för behandling av uppgifter under den tid som behandlingen är nödvändig. I kapitel 10 föreslår vi en förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter. Vi bedömer att den förlängda gallringsfristen är nödvändig för det ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. I sammanhanget kan tilläggas att förslaget att handlingar ska gallras 60 år efter barnets födelse är avsevärt kortare jämfört med övriga nordiska länder (se kapitel 5).

Förslaget om förlängd gallringsfrist för handlingar i barnakter är därför förenligt med principen om lagringsminimering.

Integritet och konfidentialitet

Principen om integritet och konfidentialitet innebär att den som är personuppgiftsansvarig ska se till att personuppgifter skyddas så att ingen obehörig kommer åt dem och så att de inte används på ett otillåtet sätt (artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen). Principen är särskilt viktig när det handlar om känsliga personuppgifter.

Inom socialtjänsten finns det inte några detaljerade regler om behörighetsstyrning och åtkomstkontroll. Det innebär emellertid inte att en socialnämnd inte behöver vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas.¹²¹ Av avsnitt 9.4.2 framgår att vi bedömt att en socialnämnd, vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, bör få del av uppgifterna ur misstanke- och belastningsregistren från Polismyndigheten genom annat elektroniskt utlämnande. Av samma avsnitt framgår att vi menar att vissa integritetsstärkande åtgärder kan vidtas med anledning av detta. Vi har angett att adekvata åtgärder kan vara reglering som anger att

¹²¹ Jfr t.ex. Datainspektionens beslut 17 februari 2016, dnr 1805-2015.

socialnämnden, i egenskap av personuppgiftsansvarig, ska bestämma villkor för tilldelning av behörighet till personalen i den egna organisationen för att få begära in uppgifter från misstanke- och belastningsregistren, att den personuppgiftsansvarige ska se till att inhämtandet av uppgifter dokumenteras och kan kontrolleras genom s.k. loggning samt att den personuppgiftsansvarige ska göra systematiska och återkommande kontroller av om någon obehörigen kommer åt uppgifterna. Dessa integritetsstärkande åtgärder är av relevans för att kravet i artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen ska uppfyllas.

Sekretessreglerna och regleringen om ändamålet med personuppgiftsbehandlingen är viktiga utgångspunkter för vem som ska få ta del av vilken slags information inom socialtjänsten. Personuppgifter inom socialtjänsten får bara behandlas om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras (6 § första stycket SoLPuL). För att en anställd inom socialtjänsten ska vara behörig att ha en viss tillgång till uppgifter krävs därför att socialtjänsten har behov av att den anställda har sådan tillgång. I förarbetena till SoLPuL anförde regeringen att den utgår från att personuppgiftsansvariga utformar de tekniska systemen så att endast behöriga personer kan göra sökningar samt att det finns behörighetskontrollsystem. Vidare uttalade regeringen att den enskilde handläggarens sökmöjligheter borde kunna begränsas mycket kraftigt (prop. 2000/01:80 s. 147).

Vi framhåller således vikten av och utgår från att den personuppgiftsansvarige vidtar adekvata åtgärder i detta avseende i syfte att leva upp till principen om integritet och konfidentialitet.

13.7.7 Den enskildes rättigheter

Bedömning: Det krävs inte någon ytterligare reglering för att tillgodose den enskildes rättigheter som föreskrivs i artiklarna 5, 12–22 och 34 i dataskyddsförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Den enskildes, vilken i dataskyddsförordningen kallas den registrerade, rättigheter enligt dataskyddsförordningen har beskrivits i avsnitt 13.3.5. Medlemsstaterna har möjlighet att i nationell rätt införa bestämmelser som för vissa syften begränsar dessa rättigheter, under förutsättning att begränsningen sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd. En sådan begränsning får exempelvis ske i syfte att säkerställa en medlemsstats nationella mål av generellt allmänt intresse, däribland folkhälsa och social trygghet. Vissa undantag framgår direkt av artiklarna i förordningen, men det finns även andra begränsningar i 5 kap. dataskyddslagen och 6 § tredje stycket SoLPuL (jfr artikel 23 i dataskyddsförordningen) som kan behöva beaktas.

De personuppgifter som socialtjänsterna kommer att behandla med anledning av förslagen i denna promemoria kommer främst att ske genom att information erhålls från andra än den enskilde själv. Det handlar om uppgifter i en anmälan om oro för barnet enligt, uppgifter i belastnings- och misstankeregistren, informationsutbyte i brottsförebyggande syfte samt inhämtande av uppgifter för bedömning av barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Av artikel 14.5 a i dataskyddsförordningen framgår att undantag från informationsskyldigheten får göras om den registrerade redan förfogar över informationen och enligt artikel 14.5 b får undantag göras om tillhandahållandet av sådan information skulle medföra en oproportionell ansträngning.

Vad gäller möjligheten till rättelse kan särskilt hänvisas till 11 kap. 6 § SoL som anger att om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas.

För att uppfylla en rättslig förpliktelse eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning, får undantag även göras från den registrerades rätt till radering. För socialtjänsternas del finns det en särskild reglering i 6 § SoLPuL som anger att den enskilde inte har möjlighet att motsätta sig behandling av personuppgifter som enligt lagen är tillåten samt den arkivlagstiftning som finns och som innebär att handlingar som utgångspunkt ska bevaras.

Vår bedömning är att den enskildes rättigheter enligt vad som beskrivits ovan tillgodoses i dag genom de bestämmelser som vi har redogjort för. De befintliga reglerna kommer att gälla till skydd för enskildas personliga integritet vid den personuppgiftsbehandling som blir en följd av våra förslag. Det krävs alltså inte någon ytterligare reglering för att tillgodose den enskildes rättigheter och det behövs inte heller någon ytterligare begränsning av dessa rättigheter.

13.7.8 Intrång i den personliga integriteten och frågan om proportionalitet

Bedömning: Förslagen i denna promemoria och den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av förslagen utgör ett proportionerligt intrång i den enskildes personliga integritet. Förslagen är, utifrån en proportionalitets- och nödvändighetsanalys, förenliga med dataskyddsförordningens krav.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen innebär ett intrång i den personliga integriteten

Som vi har angett i avsnitt 13.3.2 finns det i svensk rätt inte någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet. Regeringen uttalade i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten var att den skulle ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina *personliga förhållanden* (se prop. 2009/10:80 s. 175).

Utöver dataskyddsregleringen finns det skyddsreglering för den personliga integriteten både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter (se avsnitt 13.3.3 och 13.3.4).

Våra förslag innebär att socialnämnder kommer att inhämta, lämna ut och behandla uppgifter om enskilda som rör deras personliga förhållanden. Mot bakgrund av detta samt utifrån omfattningen av behandlingen innebär förslagen ett intrång i den

personliga integriteten. Som vi har beskrivit i avsnitt 13.7.2 innebär förslagen också s.k. integritetsrisker.

Vid införandet av nya bestämmelser som avser behandling av personuppgifter måste en bedömning göras av om regleringen utgör ett sådant betydande integritetsintrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Som vi har angett i avsnitt 13.3.3 ger nämnda bestämmelse bara skydd mot *betydande* intrång i den personliga integriteten om det sker *utan samtycke* och innebär *övervakning* eller *kartläggning* av den enskildes personliga förhållanden.

Vid bedömningen av hur ingripande intrånget är ska det framhållas att våra förslag om inhämtande och utlämnande av uppgifter har till ändamål att ge socialnämnder förutsättningar att kunna göra korrekta bedömningar och fatta välgrundade beslut vad gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa liksom att det enskilda barnets bästa ska kunna tillvaratas och beaktas fullt ut.

Inhämtandet eller utlämnandet av uppgifter kommer emellertid kunna ske utan den enskildes samtycke. Eftersom förslagen sedda tillsammans kommer att medföra att socialnämnder har rätt att inhämta omfattande information om enskilda och därtill spara uppgifter i barnakter under längre tid än vad som gäller i dag kan det inte uteslutas att intrånget i ett enskilt fall kan bli betydande och därmed att ovan nämnda bestämmelse i regeringsformens blir tillämplig.

Bestämmelser som därutöver aktualiseras är artikel 8 i Europakonventionen samt artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga.

Utgångspunkter för bedömning av om intrånget i den personliga integriteten är godtagbart

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten begränsas genom lag. Samma sak gäller enligt artikel 8.2 i Europakonventionen och enligt artikel 52 i EU:s rättighetsstadga. Vi konstaterar att detta krav är uppfyllt såvitt avser våra förslag.

Att begränsningen sker i lag är emellertid inte tillräckligt för att det ska vara godtagbart. Enligt 2 kap. 21 § regeringsformen får en begränsning bara ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad

som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Av artikel 8.2 i Europakonventionen framgår att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av rätten till privat- och familjeliv annat än om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Även EU:s rättighetsstadga anger att inskränkningar i skyddet mot ingrepp i den enskildes personliga integritet får göras, men då endast om de är förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (artikel 52).

En följd av regleringen i regeringsformen är bl.a. att lagstiftaren tydligt ska redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen (prop. 2009/10:80 s. 177). Samma sak kan antas gälla för den reglering som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Enligt IMY kan proportionalitetsbedömningen enligt regeringsformen med fördel göras i samband med proportionalitetsbedömningen enligt dataskyddsförordningen.¹²² Vi har därför valt att göra proportionalitetsbedömningarna gemensamt. Det innebär att den bedömning som görs i det följande även inkluderar en bedömning av nödvändigheten av våra förslag.

Proportionalitetsbedömning

Vi har ovan bedömt att det finns en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som socialnämnder kommer att utföra till följd av våra förslag. Samtliga personuppgifter är sådana som redan i dag behandlas inom socialtjänsten och det handlar alltså inte om att socialnämnder eller socialtjänster tillåts behandla en ny typ av uppgifter. Förslagen innebär i samtliga fall att skyddet för barn som riskerar att fara illa stärks.

¹²² Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, dnr IMY-2022-10835, s. 20.

Barn är, som anges i avsnitt 4.2, i särskilt behov av skydd då de kan ha svårare att tillvarata sina rättigheter. Våra förslag och är proportionerliga och nödvändiga eftersom det handlar om åtgärder som syftar till att socialtjänster ska få bättre möjligheter att se till att barn inte far illa och att barn får det skydd de behöver samt att i större utsträckning kunna bedöma vad som är till barnets bästa.

Vårt förslag om förtydligande vad avser 14 kap. 1 § SoL innebär att det skapas ökad tydlighet gällande vilka myndigheter och aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten. Detta innebär en ökad rättssäkerhet för den enskilde då det minskar risken för att bli överrumplad av det faktum att uppgifter som lämnats till en myndighet lämnas vidare till en socialnämnd. Dessa positiva faktorer ska ställas mot de integritetsrisker som beskrivits tidigare.

Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa bidrar till att öka skyddet för barn som far illa, riskerar fara illa eller misstänks fara illa. Att fler anmäler eventuell misstanke eller kännedom om att ett barn far illa leder till ett ökat skydd för barn vilket givetvis är till varje enskilt barns bästa men även något som är av betydelse för samhället i stort, inte minst i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Vikten av att samhället utformar ett så heltäckande skyddsnet som möjligt gör att det inte bara finns behov av utan också är nödvändigt att fler myndigheter och aktörer lämnar uppgifter till socialnämnderna vid kännedom om eller misstanke att barn far illa. De myndigheter och aktörer vi förslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten är sådana som vi bedömt får kännedom om barns förhållanden och barns situation i sådan utsträckning att det måste komma till socialnämndernas kännedom. Redan detta innebär att det gjorts en avvägning som klagör nödvändigheten av att just de myndigheter och aktörer som omfattas av förslaget är anmälningsskyldiga enligt socialtjänstlagen.

Förslaget att information (återkoppling) till den som enligt 14 kap. 1 § SoL anmält oro för ett barn ska ske skriftligen samt inom viss tid syftar till att se till att återkoppling faktiskt blir av, att den görs på ett strukturerat sätt och på ett sätt som ger bättre möjlighet för uppföljning av barnets situation. I kapitel 8 har vi redogjort för hur återkoppling till den myndighet eller aktör som anmält oro för barn kan öka benägenheten att anmäla oro för barn. Med andra ord

syftar förslaget ytterst till att ytterligare stärka skyddet för barn genom att öka incitamentet hos anmälningsskyldiga att anmäla oro när sådan finns vid varje givet tillfälle.

Att kunna ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i de ärenden som gäller om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd innebär att socialtjänster i samtliga ärenden som huvudregel får del av viss grundläggande information som är av betydelse för den bedömning som ska göras. Förslaget att aktuella registerutdrag som huvudregel ska inhämtas för vissa personer innebär en ökad likabehandling vilket, tillsammans med att vi föreslår att det ska framgå av lag att registerutdrag ska inhämtas, innebär såväl ökad rättssäkerhet som förutsebarhet för den vars utdrag begärs in. Ökad likabehandling och ökad rättssäkerhet är faktorer som väger upp de integritetsrisker som beskrivits i avsnitt 13.7.2.

Vi har övervägt om det finns några andra mindre ingripande åtgärder för att få del av samma uppgifter på annat sätt, t.ex. genom att den enskilde själv begär in registerutdrag vilka sedan visas upp för socialtjänsten. Som vi närmare har angett i avsnitt 9.4.2 har vi bedömt att en sådan ordning inte är ändamålsenlig. Vår bedömning är att vårt förslag är proportionerligt även ur den aspekten.

I *kapitel 10* har vi bedömt att en personakt ska skapas så snart en anmälan om oro för barn kommer in till en socialnämnd. I barnakten ska inte bara anmälan om oro sparas utan också den omedelbara skyddsbedömningen och den s.k. förhandsbedömningen, även om socialnämnden beslutar att inte inleda en utredning. Detta innebär att samtliga anmälningar om oro för barn enklare kommer att kunna identifieras vilket bidrar till att skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa eftersom tidigare anmälningar kan vara en indikation på att en utredning vid en ny anmälan bör inledas.

Enligt vår bedömning innebär nämnda förslag minskade risker ur integritetssynpunkt jämfört med hur det ser ut i dag. Personakter, jämfört med andra sammanställningar (sammanställningsregister), är mindre tillgängliga, ger en mer fullständig och objektiv bild av en enskilds förhållanden och används av färre tjänstemän vid socialtjänsterna (jfr prop. 2002/36 s. 18 f.). Förslaget är således ur integritetssynpunkt mindre ingripande än om handlingarna i stället registreras i ett sammanställningsregister eller som i dag, finns i en s.k. kronologisk pärm (se avsnitt 10.7). Förslaget innebär också att

dagens ordning där ansvariga handläggare vid socialtjänster i många fall behöver bläddra i den s.k. kronologiska pärmen för att hitta uppgifter om ett visst barn kan upphöra. Alltså kommer integritetsskyddet för andra barn än det barn som anmälan avser att stärkas eftersom handläggarna inte längre får del av integritets-känslig information om dem utan bara det barn som anmälan avser.

I *kapitel 10* föreslår vi att handlingar i barnakter ska sparas under längre tid än i dag, nämligen 60 år efter barnets födelse. Under tiden barnet är omyndigt är syftet att socialnämnder ska kunna ta del av inte bara tidigare anmälningar och förhandsbedömningar utan även eventuella tidigare utredningar. På så sätt kommer skyddet för barn att öka eftersom socialnämnder får möjlighet att skapa sig en helhetsbild av barnets uppväxtförhållanden. Personuppgifts-behandlingen som socialtjänsten kommer att göra är därför nödvändig.

Vad avser den föreslagna tiden för hur länge handlingarna ska sparas har vi övervägt olika alternativ (se avsnitt 10.8.6). Vår bedömning är att det behov som socialnämnder har av att eventuellt kunna ta del av handlingar under hela barnets uppväxt innebär att det inte är ett alternativ att gallra handlingarna förrän tidigast när barnet har fyllt 18 år. Vad avser förslaget att även spara handlingarna i tiden därefter syftar det främst till att möjliggöra för den enskilde att kunna ta del av handlingarna även i vuxen ålder. Den gallringstid vi föreslår är den vi menar är mest ändamålsenlig och därmed nödvändig för att uppnå detta syfte utan att offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om när allmänna handlingar blir offentliga behöver ändras. Detta gäller oaktat om en anmälan lett till en utredning eller inte och oavsett vem som har gjort anmälan. I sammanhanget kan nämnas att den förlängda gallringstid som vi föreslår, i en nordisk kontext, alltså är förhållandevis kort (se *kapitel 5*).

I *kapitel 11* föreslår vi att en myndighet inom socialtjänsten ska få lämna ut information till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun om det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet. Utlämnande får bara ske om det kan antas vara till barnets bästa. Förslaget syftar till att öka möjligheterna för socialtjänsterna att se till att barn inte begår eller utsätts för brottslig verksamhet, dvs. att se till att barn inte far illa.

Vår bedömning är att det inte finns något mindre ingripande alternativ som ger socialnämnderna möjlighet att uppnå samma syfte.

I *kapitel 12* förslår vi att det ska införas en uppgiftsskyldighet för vissa verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådan verksamhet. Uppgiftsskyldigheten ska gälla i samband med att socialnämnden, på uppdrag av en allmän domstol, ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Uppgiftsskyldigheten innebär inte att socialnämnder får möjlighet att behandla några andra uppgifter än de som behandlas i dag men, i vissa fall, att uppgifter om personer vilka annars inte hade behandlats kommer att göra det på grund av bristande samtycke. De uppgifter som personer inom skolan kan lämna har vi bedömt är viktiga för den bedömning socialnämnden ska göra av vad som är till barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Ovan har vi angett att själva informationsöverförandet från en myndighet eller aktör till en annan kan utgöra en integritetsrisk, inte minst beroende av hur det sker. Detta är inte specifik för det informationsutlämnande som våra förslag innebär utan får antas gälla generellt för all informationsdelning, särskilt om det sker digitalt. Det ska i det sammanhanget också lyftas fram att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i uppdrag att utveckla och tillhandahålla infrastruktur för säker digital kommunikation i offentlig sektor, vilket ska ske från och med september 2023 (I2021/03317). När sådan infrastruktur fungerar kan riskerna för otillbörlig åtkomst antas minska.

I SoLPuL finns bestämmelser som skyddar personuppgifterna från en alltför långtgående behandling. Här ska åter lyftas fram t.ex. att känsliga personuppgifter endast får behandlas under förutsättning att kravet på tystnadsplikt är uppfyllt (7 § tredje stycket). I fråga om tystnadsplikt finns sekretessbestämmelser i 26 kap. OSL. Detta ska också beaktas vid proportionalitetsbedömningen.

Sammantaget bedömer vi att de intrång i den personliga integriteten som våra förslag ger upphov till är motiverade och förenliga med de krav som uppställs i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga vilket innebär att det handlar om godtagbara intrång i den personliga integriteten.

Förslagen är också, utifrån ovan gjorda proportionalitets- och nödvändighetsanalys, förenliga med dataskyddsförordningens krav.

13.7.9 Socialstyrelsens förslag om anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som aktualiseras om Socialstyrelsens förslag om att anmälningar om oro för barn, omedelbara skyddsbedömningar, s.k. förhandsbedömningar och beslut att inte inleda en utredning ska föras in i ett sammanställningsregister utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten som skyddas i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Om uppgifterna ska föras in i ett sammanställningsregister kan en sådan personuppgiftsbehandling ske med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen

Om uppgifterna ska föras in i ett sammanställningsregister kan det finnas ett behov av att överväga om ändringar behöver göras i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten respektive förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

För det fall det under det fortsatta lagstiftningsarbetet med frågan om sökbarhet av anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning bedöms att det behövs en annan ordning för anmälningar, omedelbara skyddsbedömningar, förhandsbedömningar och beslut att inte inleda en utredning än den ordning vi förordar är vår bedömning att uppgifterna i vart fall bör få föras in i ett s.k. sammanställningsregister i enlighet med Socialstyrelsens förslag i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling* (se avsnitt 10.8.2 och 10.8.10).

Liksom vad avser de övriga förslag vi lämnat inom ramen för detta uppdrag är det dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och för

socialtjänsten relevanta registerförfattningar som ska tillämpas på den personuppgiftsbehandling som skulle ske vid införande av Socialstyrelsens förslag.

Det övergripande målet med mottagande och bedömning av anmälningar om oro för barn är att socialnämnden ska få kännedom om samt kunna vidta eventuella åtgärder för barn som kan behöva socialnämndens skydd eller stöd. Uppgifter i anmälningar om oro för barn, omedelbara skyddsbedömningar och s.k. förhandsbedömningar innehåller förutom vanligt förekommande personuppgifter även som regel känsliga personuppgifter rörande barnet, exempelvis uppgifter om hälsa eller familjeförhållanden. En anmälan om oro kan även innehålla personuppgifter om andra personer än den anmälan rör, exempelvis barnets föräldrar, syskon eller andra anhöriga. Uppgifterna omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL.

För att socialnämnder ska kunna utföra sin uppgift att bedöma om en utredning ska inledas efter en inkommen anmälan om oro för ett barn förutsätts att det sker en personuppgiftsbehandling. Den sammanställningsmöjlighet som är aktuell med den ordning Socialstyrelsen föreslår medför att en tidigare anmälan om oro för ett barn, som inte lett till en utredning, kan spåras på ett sökbart och träffsäkert sätt. Den personuppgiftsbehandling som då skulle ske handlar alltså inte om någon ny personuppgiftsbehandling utan endast om en annan typ av behandling av sådana personuppgifter som i dag redan behandlas.

Syftet med personuppgiftsbehandlingen är att möjliggöra för socialnämnder att på ett ändamålsenligt sätt få information om att ett barn har varit föremål för tidigare anmälningar om oro när dessa inte har dokumenterats i en personakt. Som vi tidigare framhållit kan sådan information vara relevant för socialnämnderna inför ett ställningstagande av om en utredning ska inledas eller inte inledas men även när en utredning väl inletts.

Socialstyrelsens förslag innebär att socialtjänster får möjlighet att söka på uppgifter om barnets för- och efternamn, personnummer eller samordningsnummer och på så sätt kan få en träff i ett sammanställningsregister. Även om vi menar att den enskildes personliga integritet garanteras i större utsträckning om handlingarna förs in i en barnakt jämfört med i ett sammanställningsregister innebär Socialstyrelsens förslag, jämfört med dagens ordning, att enskildas personliga integritet stärks. Genom en

möjlighet för socialnämnder att spåra tidigare anmälningar om oro för barn på ett träffsäkert sätt per individ undviks integritetsriskerna med att socialtjänsten manuellt bläddrar i pärmar och då får del av integritetskänsliga uppgifter om andra enskilda.

Vi bedömer att den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att socialnämnder ska kunna registrera uppgifter om anmälningar som inte leder till en utredning, utgör en uppgift av allmänt intresse och således ryms inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen (jfr prop. 2017/18:105 s. 55 ff.). Personuppgiftsbehandlingen kan därutöver ske med stöd av den rättsliga grunden att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen).

Den rättsliga grunden är fastställd i socialtjänstlagen liksom även syftet med behandlingen. Syftet fastställs också i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Om Socialstyrelsens förslag är aktuellt att införa får det, liksom Socialstyrelsen har bedömt, övervägas om det finns ett behov av vissa förtydliganden i SoLPuL och SoLPuF.

I 7 a § andra stycket SoLPuL anges vilka undantag som gäller för förbudet mot att i sammanställningar av personuppgifter ta in känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden. I andra stycket första punkten nu nämnda bestämmelse anges att förbudet inte gäller uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänsten som innebär myndighetsutövning och om den bestämmelse som ett sådant beslut grundar sig på.

I avsnitt 6.2 har vi redovisat vår bedömning att ett beslut att inleda en utredning liksom ett beslut att inte inleda en utredning utgör myndighetsutövning. Det utesluter inte att det, såsom Socialstyrelsen föreslagit, görs ett tillägg i 7 a § SoLPuL eftersom det innebär att regelverket förtydligas så att socialnämnder har ett tydligt lagstöd för sammanställning av uppgifter i anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning. En sådan reglering skulle i så fall kunna utformas så att det av 7 a § andra stycket SoLPuL framgår att följande ska vara undantaget från det s.k. sammanställningsförbudet

- uppgifter i en anmälan rörande oro för ett barn enligt 14 kap. 1 § och 1 c § SoL eller 7 § lagen om Barnombudsman,
- en socialnämnds bedömning om barnets behov av omedelbart skydd enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL, samt
- uppgifter i en socialnämnds beslut att inte inleda utredning enligt 11 kap. 1 a § andra stycket SoL

Görs ett sådant tillägg menar vi att det inte bara är anmälningar enligt 14 kap. 1 § första stycket och 1 c § SoL som bör få sparas i ett sammanställningsregister (jfr avsnitt 10.7.3 under rubriken *Socialstyrelsens författningsförslag*) utan att samtliga anmälningar om oro för barn bör få tas in i ett sådant register. Detta eftersom vi menar att det kan vara av vikt att även kunna söka fram anmälningar från familjerådgivningen eller Barnombudsmannen.

Av 12 § SoLPuF framgår för vilka ändamål en kommunal myndighet får behandla personuppgifter. Detta avser bl.a. *handläggning av ärenden* om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen. I avsnitt 6.3 har vi redovisat att vi menar att ett ärende inleds så snart en anmälan om oro för ett barn inkommer. Således kommer de åtgärder som sker sedan anmälan kommit in utgöra en del i handläggningen av ett ärende. Trots det kan det finnas skäl för och behov av ett förtydligande även av 12 § SoLPuF, för det fall Socialstyrelsens förslag ska genomföras. I 12 § SoLPuF kan det då anges att socialnämnden får behandla personuppgifter för bedömning av behov av omedelbart skydd för ett barn enligt 11 kap. 1 a § första stycket SoL och beslut att inte inleda utredning om ett barn enligt 11 kap. 1 a § andra stycket samma lag.

I 15 § SoLPuF regleras sökbegrepp. Bestämmelsen anger att vid handläggning av ärenden och i verksamhet som avses i 12 § 1–9 SoLPuF får en kommunal myndighet endast använda uppgifter om namn eller uppgifter om person-, samordnings- eller ärendenummer som sökbegrepp vid sökning efter uppgifter eller i samband med sammanställningar. Om ett tillägg görs i 12 § SoLPuF kan det även behövas en ändring av regleringen i 15 § SoLPuL så att det framgår att socialnämnden i nu aktuell verksamhet får använda sig av dessa

sökbegrepp (jfr avsnitt 10.7.3 under rubriken *Socialstyrelsens författningsförslag*).

I avsnitt 13.7.4 har vi behandlat förutsättningarna för socialtjänster att behandla känsliga personuppgifter med anledning av våra förslag. Vi har också, i avsnitt 13.7.5, hanterat frågan om behandling av uppgifter om fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Det som vi har angett där är även aktuellt vid eventuellt införande av Socialstyrelsens förslag. Behandling av denna typ av uppgifter till följd av Socialstyrelsens förslag skulle därmed vara tillåten.

Även vad gäller frågan om den personuppgiftsbehandling som skulle ske till följd av Socialstyrelsens förslag är proportionerlig hänvisar vi till vad vi har redogjort för ovan (se avsnitt 13.7.8). Följande ska dock särskilt tilläggas här. Socialstyrelsens förslag och den personuppgiftsbehandling som skulle ske vid ett införande av detta är proportionerligt eftersom det är fråga om en åtgärd som har till syfte att bedöma om ett barn far illa och därmed är i behov av en socialnämnds skydd eller stöd. Att kunna spåra tidigare anmälningar om oro för barn i ett sammanställningsregister bidrar till att skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa eftersom tidigare anmälningar kan vara en indikation på att utredning bör inledas. Socialstyrelsens förslag och därmed personuppgiftsbehandlingen är därför nödvändig och leder även till en ökad rättssäkerhet för barnet.

Trots att den sammanställning av personuppgifter som kan ske genom Socialstyrelsens förslag medför intrång i enskildas personliga integritet innebär förslaget vissa andra fördelar vad avser detta. Socialstyrelsens förslag innebär att färre handläggare vid socialtjänsterna, jämfört med i dag, skulle exponeras för och få del av integritetskänslig information om andra personer än barnet eftersom sammanställningsmöjligheten medför att en sökning görs träffsäkert per individ. De intrång i den personliga integriteten som Socialstyrelsens förslag skulle ge upphov till bedöms mot denna bakgrund vara motiverat och vi anser att det står i proportion till behovet. Förslaget bedöms vara nödvändigt och väl avvägt. Sammanfattningsvis bedömer vi därför att den personuppgiftsbehandling som Socialstyrelsens förslag ger upphov till är förenlig med dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Förutom de ändringar som kan behövas i SoLPuL och SoLPuF är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för att möjliggöra

den personuppgiftsbehandling som föranleds av den alternativa lösningen.

13.8 Andra myndigheters och aktörers personuppgiftsbehandling

13.8.1 Anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa

Bedömning: Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och kompletterande myndighetsspecifika registerförfattningar ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som kommer att ske till följd av förslaget att fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Myndigheter och andra aktörer kan behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 c och 6.1 e i dataskyddsförordningen samt bestämmelser i relevanta registerförfattningar. Känsliga personuppgifter kan behandlas med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen och personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott kan behandlas med stöd av artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Begränsningen av skyddet mot intrång i den personliga integriteten är proportionerligt och godtagbart.

Skälen för utredningens bedömning

Tillämpliga regelverk för myndigheter

I avsnitt 13.5 har vi beskrivit dels vilka personuppgifter som kan komma att behandlas med anledning av förslagen, dels vilka aktörer som kommer att behandla dessa.

För samtliga myndigheter som kommer att behandla personuppgifter med anledning av förslaget om anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att barn far illa är det enligt vår bedömning dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och kompletterande registerförfattningar som ska tillämpas. Vi har vid

denna bedömning utgått från att de som omfattas av anmälnings-skyldigheten kommer att behandla uppgifterna i anmälan på automatiserad väg eller på ett sådant sätt att uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Tillämpliga regelverk för ordningsvakter

När personuppgifter behandlas med anledning av en anmälan om oro för barn menar vi att ordningsvakter inte kommer att vara en behörig myndighet på sätt som avses i brottsdatalagen (jfr avsnitt 13.7.1). Behandlingen kommer inte heller ske för de syften som anges i brottsdatalagen.

Mot bakgrund av hur systemet med ordningsvakter fungerar, där det kan handla om alltifrån offentliga anställningar till tillfälliga uppdrag av personer med enskild firma eller eget företag, är det svårt att fastslå *hur* behandlingen av personuppgifter som en ordningsvakt gör för fullgörandet av anmälnings-skyldigheten generellt kommer att ske (jfr artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). *Behandling* i dataskyddsförordningens mening är emellertid ett vitt begrepp och omfattar enligt artikel 4.2 i dataskyddsförordningen bl.a. *en åtgärd* eller kombination av åtgärder *beträffande personuppgifter* eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom *insamling*, läsning, användning, *utlämning genom överföring*, spridning eller tillhandahållande på annat sätt. Med anledning av denna definition menar vi att samtliga ordningsvakter kommer att behandla personuppgifter i dataskyddsförordningens mening då det är en förutsättning för att anmälan ska kunna ges in till en socialnämnd.

Vi bedömer följaktligen att det även för ordningsvakter är dataskyddsförordningen och dataskyddslagen som ska tillämpas vid personuppgiftsbehandling med anledning av anmälan om oro för ett barn.

Integritetsriskerna

Vi bedömer att en del av de integritetsrisker som vi har angett i avsnitt 13.7.2 även är aktuella vad avser myndigheters och andra aktörers behandling av personuppgifter vid fullgörande av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Vi hänvisar därför till vad vi har angett i nu nämnda avsnitt.

Därutöver kan särskilt nämnas att anställningsformen för ordningsvakter varierar och ibland kan det även handla om personer med egen firma som åtar sig ett uppdrag som ordningsvakt i ett visst sammanhang. Det kan på goda grunder antas att ordningsvakter som inte är anställda av t.ex. en myndighet eller ett företag saknar rutiner och kunskap om hur personuppgifter ska hanteras. Detta är något som bör lyftas fram i den utbildning som Polismyndigheten anordnar för ordningsvakter (se närmare avsnitt 14.7).

Rättslig grund, m.m.

Förslagen i kapitel 7 innebär att de som är anmälningsskyldiga har en lagstadgad skyldighet att enligt 14 kap. 1 § SoL lämna ut uppgifter i vissa fall. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter med anledning av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten återfinns därför i första hand i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, dvs. behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Vi bedömer dock att även den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen aktualiseras eftersom det handlar om fullgörande av en uppgift som är av allmänt intresse.

Arbetsförmedlingen, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har registerförfattningar som i särskilda bestämmelser anger att personuppgiftsbehandling får ske för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning (5 § andra stycket lag [2002:546] om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 1 kap. 5 § lag [2001:185] om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet och 2 kap. 3 § lag [2001:184] om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet).¹²³

¹²³ Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar, se dir. 2021:104. Uppdraget ska redovisas den 31 maj 2023.

Kustbevakningen får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i någon annan myndighets verksamhet, om Kustbevakningen enligt lag eller förordning är skyldig att bistå myndigheten med en viss uppgift (9 § kustbevakningsdatalag [2019:429]). Försäkringskassan får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § första stycket OSL (114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken).

För Skatteverkets behandling av personuppgifter finns ett antal registerförfattningar (t.ex. lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och den tillhörande förordningen [2001:588] samt lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och den tillhörande förordningen [2001:589]). I 4 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anges att uppgifter får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Motsvarande reglering finns i 5 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Migrationsverket, som vi bedömt redan omfattas av anmälningskyldigheten, får enligt 13 § utlänningsdatalagen (2016:27) behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Vad gäller Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har dessa myndigheter inte någon registerförfattning som kompletterar dataskyddsförordningen. Inte heller den personuppgiftsbehandling som ordningsvakter gör regleras av någon registerförfattning. I 2 kap. 1 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning.

Sammantaget medger alltså reglerna om personuppgiftsbehandling att de som är anmälningskyldiga lämnar ut uppgifter vid fullgörande av anmälningskyldigheten.

Då uppgifterna som behandlas i en anmälan inte har samlats in eller ursprungligen behandlats för detta ändamål uppkommer fråga

hur uppgiftsutlämnandet förhåller sig till finalitetsprincipen i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. Av artiklarna 6.4 och 23 i dataskyddsförordningen följer att den personuppgiftsansvarige får (eller ska) behandla personuppgifter för andra ändamål än de för vilka personuppgifterna hämtades in även om de nya ändamålen är oförenliga med de ursprungliga ändamålen när detta grundar sig på t.ex. nationell lagstiftning. Så kan vara fallet vid exempelvis uppgiftsskyldigheter.¹²⁴ Detta har vi behandlat i avsnitt 13.7.6. När det gäller uppgiftsskyldighet för myndigheter i förhållande till andra myndigheter ska den utlämnande myndigheten därmed inte, utöver en sekretessprövning, göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen (jfr HFD 2021 ref 10 p. 31).

Behandling av känsliga personuppgifter

Vad gäller specifikt behandling av känsliga personuppgifter, vilket vi konstaterat *kan* komma att ske med anledning av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten, framgår av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen att det får ske om det är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen. I 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen framgår också att känsliga personuppgifter får behandlas av *en myndighet* med stöd av nu nämnda artikel om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Av sista stycket nu nämnda bestämmelse framgår vidare att andra än myndigheter jämföras med myndigheter, i den utsträckning bestämmelserna om allmänna handlingar och sekretess i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen gäller i deras verksamhet.

Det har i förarbeten påpekats att det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett *viktigt* allmänt intresse. Regeringen har dock konstaterat att det kan antas

¹²⁴ Öman, Sören, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar* (13 oktober 2022, Version 2A, JUNO), kommentaren till artikel 5 under rubriken Led b – Ändamålsbegränsning.

stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse men också att det får anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenhet på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). Vi menar att regleringen om anmälningsskyldighet i 14 kap. 1 § SoL i sig innebär att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten (jfr prop. 2017/18:105 s. 84 f.). Därför är den behandling av känsliga personuppgifter som kommer att ske med anledning av förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Detta gäller oavsett om det är en myndighet eller en annan aktör som utför behandlingen till följd av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten.

Ett krav för behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är vidare att behandlingen sker på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om skyddsåtgärder. Regeringen har tidigare påpekat att det är svårt att föreställa sig en rättslig grund för behandling av personuppgifter som uppfyller kraven i artikel 6 i dataskyddsförordningen, men som ändå inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd samt att det kan ifrågasättas om tillägget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen utgör ett krav som går utöver de krav som gäller enligt förordningens artikel 6 och som måste vara uppfyllda vid all behandling av personuppgifter i allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 84).

Vi har ovan konstaterat att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, nämligen att skydda barn som far illa eller riskerar att fara illa. Vid en proportionalitetsbedömning bedömer vi att intrånget inte kommer att vara otillbörligt. Vi beaktar då särskilt att den reglering vi föreslår om att uppgifterna i anmälan ska omfattas av sekretess i de anmälningskyldigas verksamhet samt att intresset av att barn som far illa kommer till en socialnämnds kännedom väger tyngre än andra personers intresse av att inte få sina personuppgifter

behandlade. Det särskilda krav som ställs på det rättsliga stödet är därmed uppfyllt enligt vår bedömning.

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får behandlas i vissa fall. Av 3 kap. 8 § dataskyddslagen framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av myndigheter och av 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av *andra än myndigheter* om behandlingen är nödvändig för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Som vi har angett kan en anmälan, beroende på vem som gör anmälan, innehålla uppgifter av nu aktuellt slag. Dessa uppgifter kan behandlas av den anmälningsskyldige med stöd av nu nämnda reglering.

Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Vi bedömer att förslaget rörande regleringen om anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL är proportionerligt och nödvändigt i enlighet med vad som vi har angett i avsnitt 13.7.8.

Intrång i den personliga integriteten

Redan i dag har flera myndigheter och aktörer anmälningsskyldighet vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Lagstiftaren har således bedömt att en sådan anmälningsskyldighet utgör en godtagbar inskränkning av skyddet mot intrång i den personliga integriteten.

Vi bedömer inte att anmälan från de anmälningsskyldiga och den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd därav utgör

ett sådant betydande intrång som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Förslaget innebär därför inte en begränsning av regeringsformens skydd mot intrång i den personliga integriteten. Däremot innebär förslaget en inskränkning av rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8.1 i Europakonventionen och artikel 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga. Av samma skäl som vi har angett i avsnitt 13.7.8 menar vi att de inskränkningar av skyddet mot intrång i den personliga integriteten som förslaget innebär står i rimlig proportion till de intressen som de är avsedda att tillgodose, nämligen barnets bästa. Förslaget bedöms därför vara förenligt med såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga.

13.8.2 Återkoppling till den som anmält oro för barn till en socialnämnd

Bedömning: Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och kompletterande myndighetsspecifika registerförfattningar ska tillämpas vid behandling av personuppgifter som kommer att ske till följd av förslaget att information till den som anmält oro för barn ska ske skriftligen och inom viss tid.

Myndigheter och andra aktörer kan behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen samt bestämmelser i relevanta registerförfattningar.

Skälen för utredningens bedömning

Tillämpliga regelverk

På samma sätt som vi har angett i avsnitt 13.8.1 är det enligt vår bedömning dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och kompletterande registerförfattningar som ska tillämpas vad avser förslaget att återkoppling till en anmälningsskyldig som anmält oro för ett barn enligt 14 kap. 1 § SoL ska ske skriftligen och inom viss tid.

Integritetsriskerna

Vad gäller integritetsriskerna med anledning av nu behandlat förslag konstaterar vi inledningsvis att den skriftliga återkopplingen kommer att innehålla begränsade uppgifter (se avsnitt 13.5.2). Det är förvisso flera aktörer som har rätt till återkoppling, dvs. rätt att ta del av uppgifterna, men samtliga som får återkoppling kommer redan ha behandlat dessa uppgifter i samband med anmälan.

Rättslig grund, m.m.

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen måste den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför dels vara av allmänt intresse, dels vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten (se bl.a. avsnitt 13.3.5). Vi menar att det är denna rättsliga grund som aktualiseras för de myndigheter och andra aktörer som med anledning av förslaget i kapitel 8 kommer att få skriftlig återkoppling. Mot bakgrund av återkopplingens syften samt genom att det redan i dag framgår i lag att den som har gjort anmälan har rätt till återkoppling har det redan sedan tidigare bedömts att detta utgör en del av ett allmänt intresse. Den rättsliga grunden är fastställd i den nationella rätten genom socialtjänstlagen.

Av de principer för personuppgiftsbehandling som finns i artikel 5 i dataskyddsförordningen vill vi här särskilt lyfta fram principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c). Enligt denna princip ska uppgifterna vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Vi menar att lagstiftaren, genom att bedöma *att* anmälaren har rätt till återkoppling bedömt att de uppgifter som kommer att behandlas med anledning av detta är adekvata och relevanta för den som får återkoppling. Genom begränsningen av vilka uppgifter anmälaren har rätt att få del av har omfattningen av den information anmälaren har rätt att få tydligt avgränsats. Således har lagstiftaren redan sett till att uppgifterna inte är för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Vi bedömer att förslaget att information (återkoppling) ska lämnas skriftligen och inom viss tid till den som anmält oro för barn enligt 14 kap. 1 § SoL är proportionerligt och nödvändigt i enlighet med vad vi har angett i avsnitt 13.7.8.

13.8.3 Gallring och sökbarhet av handlingar som rör barn

Bedömning: Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ska tillämpas vid arkivmyndighetens behandling av personuppgifter som kommer att ske till följd av förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter.

Arkivmyndigheter kan behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Känsliga personuppgifter kan behandlas med stöd av artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen och personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott kan behandlas med stöd av artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Tillämpliga regelverk

Enligt vår bedömning är det dataskyddsförordningen och dataskyddslagen som ska tillämpas vid arkivmyndigheternas behandling av personuppgifter till följd av förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter.

Rättslig grund, m.m.

När en arkivmyndighet övertar arkivmaterial från en socialnämnd övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten (9 § tredje stycket arkivlagen). Socialnämnderna förfogar därefter inte längre över materialet och bestämmer inte heller längre över ändamålen och medlen för arkivmyndighetens behandling av de personuppgifter som förekommer i materialet. Arkivmyndigheten

bär i stället personuppgiftsansvaret för de behandlingar som sker därefter.

Detta innebär att det behövs en rättslig grund för arkivmyndigheternas behandling av de personuppgifter som finns i det övertagna materialet.

Arkivmyndigheternas behandling sker för att utföra en i arkivlagstiftningen fastställd uppgift av allmänt intresse. Nödvändig behandling hos arkivmyndigheterna kan därmed ske med dessa bestämmelser som rättslig grund enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:105 s. 111). Den rättsliga grunden är fastställd i arkivlagen.

Utifrån vad vi har beskrivit tidigare i detta kapitel kommer barnakterna många gånger att innehålla känsliga personuppgifter. Det relevanta undantaget från förbudet att behandla känsliga personuppgifter i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen regleras i artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen där det anges att behandling som är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse får behandlas under vissa förutsättningar. Av 3 kap. 6 § dataskyddslagen framgår också att känsliga personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. Bestämmelsen förtydligar bl.a. att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte hindrar att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet (prop. 2017/18:105 s. 117).

Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott kan behandlas med stöd av artikel 10 i dataskyddsförordningen. I 3 kap. 8 § dataskyddslagen förtydligas att de personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av myndigheter. Det finns således inte något hinder i och för sig mot att arkivmyndigheter behandlar dessa typer av uppgifter.

Av de principer som finns i artikel 5 i dataskyddsförordningen är i nu aktuellt sammanhang principerna om ändamålsbegränsning och lagringsminimering av särskilt intresse.

Vårt förslag om att handlingar i barnakter ska sparas i tiden efter att barnet som akten avser har fyllt 18 år har främst att göra med att personen i fråga ska ha möjlighet att ta del av handlingarna i vuxen ålder. Ett av syftena med myndigheters arkiv är rätten att ta del av allmänna handlingar (3 § sista stycket arkivlagen). När ett ärende är avslutat är det som regel med stöd av denna rätt och inte rätten till

partsinsyn som en enskild kan få del av handlingar.¹²⁵ Rätt att ta del av allmänna handlingar i avslutade ärenden kan således bara tillgodoses genom att handlingarna finns sparade.¹²⁶

När handlingarna lämnas ut från en arkivmyndighet lämnas ut sker det med stöd av offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen regleras i tryckfrihetsförordningen. Av 1 kap. 7 § dataskyddslagen framgår att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att när en arkivmyndighet lämnar ut handlingar med stöd av rätten att ta del av allmänna handlingar så är bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte tillämpliga. Själva utlämnandet av handlingarna, vilket i och för sig utgör en behandling, sker därför inte i strid med dataskyddsförordningens princip om ändamålsbegränsning.

Av samma skäl som vi har angett i avsnitt 13.7.6 under rubriken *Lagringsminimering* bedömer vi att den föreslagna gallringsfristen, där gallring ska ske 60 år efter barnets födelse, är nödvändig för det ändamål för vilka personuppgifterna behandlas och att förslaget därför är förenligt med denna princip. Som vi har nämnt tidigare är förslaget att gallring ska ske 60 år efter barnets födelse avsevärt kortare jämfört med övriga nordiska länder (se kapitel 5).

Som vi har beskrivit i avsnitt 13.7.7 har den registrerade flera rättigheter enligt dataskyddsförordningen. I arkivförordningen (1991:446) anges ett flertal undantag från dessa rättigheter. Undantagen avser den registrerades rättighet att få bekräftelse, tillgång till personuppgifter och information enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten, om detta visar sig vara omöjligt eller skulle innebära oproportionerligt stor arbetsinsats (7 a § arkivförordningen). Vidare behöver en arkivmyndighet inte rätta eller komplettera personuppgifter enligt artikel 16 i dataskyddsförordningen, när det gäller personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten (7 b § arkivförordningen) och en arkivmyndighet behöver inte begränsa behandlingen av personuppgifter enligt artikel 18 i dataskyddsförordning, när det gäller

¹²⁵ Jfr Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias, *Förvaltningslagen En kommentar* (6 maj 2022, Version 1A, JUNO), kommentaren till 10 §.

¹²⁶ Geijer, Ulrika & Lövblad, Håkan, *Arkivlagen En kommentar* (23 maj 2022, Version 2D, JUNO), kommentaren till 3 §.

personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till myndigheten (7 c § arkivförordningen). I 7 d § arkivförordningen anges också att rätten att göra invändningar enligt artikel 21 i dataskyddsförordning inte gäller vid en arkivmyndighets behandling av personuppgifter i arkivmaterial som har överlämnats till arkivmyndigheten. Någon ändring av nu nämnda reglering eller ytterligare begränsning av den enskildes rättigheter är enligt vår bedömning inte nödvändig.

Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Vi bedömer att förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter, vilket innebär att arkivmyndigheterna ska spara handlingarna under längre tid än i dag, är proportionerligt och nödvändigt i enlighet med vad vi har angett i avsnitt 13.7.8.

13.9 Konsekvensbedömning avseende dataskydd

Om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter (artikel 35.1 i dataskyddsförordningen). En konsekvensbedömning är en process för att kunna identifiera risker med behandlingen av personuppgifter och ta fram rutiner och åtgärder för att hantera riskerna och därmed bedöma om det intrång som behandlingen utgör är proportionerligt. Av artikel 35.7 i dataskyddsförordningen framgår minimikraven på vad en konsekvensbedömning ska innehålla.

Det finns en möjlighet att genomföra en konsekvensbedömning redan i lagstiftningsarbetet (artikel 35.10 i dataskyddsförordningen). Det kan underlätta om lagstiftaren så långt det är möjligt genomför en konsekvensbedömning, trots att lagstiftaren inte har exempelvis de tekniska förutsättningarna och därmed inte behovet av konkreta säkerhets- och skyddsåtgärder helt klart för sig. Dessa frågor behöver den personuppgiftsansvarige, som har kunskap om det

specifika systemet, själv ta ställning till för att kunna minimera eventuella höga risker.

Om en behandling enligt artikel 6.1 c eller 6.1 e i dataskyddsförordningen har en rättslig grund i EU-rätten eller svensk lag, om denna lagstiftning reglerar den specifika behandlingsåtgärden och om en konsekvensbedömning avseende dataskydd har genomförts som en del av en allmän konsekvensbedömning i samband med antagandet av denna rättsliga grund, gäller inte artikel 35.1-7 i dataskyddsförordningen. I sådana fall behöver inte var och en av de som behandlar personuppgifter enligt lagstiftningen göra en egen konsekvensbedömning avseende dataskydd. Enligt IMY kan dock en bedömning som görs under utarbetandet av lagstiftningen behöva ses över om den antagna lagstiftningen skiljer sig från det bedömda förslaget på ett sätt som påverkar integriteten och frågor som rör uppgiftsskydd.¹²⁷

Den behandling av personuppgifter som möjliggörs genom våra förslag kan leda till risk för intrång i den enskildes personliga integritet. Den personuppgiftsansvarige skulle alltså i sådana fall innan behandlingen påbörjas behöva göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd. Arbetsuppgifter inom socialtjänsten är emellertid, som vi har konstaterat ovan, arbetsuppgifter av allmänt intresse, vilket betyder att behandlingen har stöd i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Undantaget från kravet på konsekvensbedömning avseende dataskydd kan därför vara tillämpligt. Den behandling av personuppgifter som sker hos socialtjänsten med anledning av våra förslag kommer att ha stöd i dataskyddslagen, SoLPuL och SoLPuF.

Vi bedömer att den riskanalys som genomförts i detta kapitel samt de gjorda avvägningarna mellan behov och risk för integritetsintrång är en sådan konsekvensbedömning avseende dataskydd som krävs enligt artikel 35.10 i dataskyddsförordningen. Det innebär, enligt vår uppfattning, att en särskild konsekvensbedömning avseende dataskydd i de allra flesta fall inte behöver göras av varje socialtjänst som kommer att behandla personuppgifter med anledning av våra förslag.

¹²⁷ Datainspektionens förteckning enligt artikel 35.4 i Dataskyddsförordningen, 2019-01-16, DI-2018-13200.

13.10 Behovet av och fördelarna med förslagen väger tyngre än andra intressen

Bedömning: Behovet av och fördelarna med förslagen i denna promemoria, i förening med intresset av att stärka skyddet för barn, väger tyngre än intresset av berörda enskildas personliga integritet samt de konsekvenser som förslagen i övrigt innebär.

Skälen för utredningens bedömning

Olika intressen ställs mot varandra

De frågor som vi behandlar innebär att olika intressen ställs mot varandra. Det handlar å ena sidan om barns behov av och rätt till skydd och stöd samt att på ett korrekt sätt få bedömt vad som är till barnets bästa och å andra sidan enskildas intresse för att inte utsättas för intrång i den personliga integriteten. Men det handlar också om att väga de risker och de konsekvenser som ett eventuellt minskat förtroende för myndigheterna inom socialtjänsten kan medföra mot det starka samhälleliga intresset av att se till att barn inte far illa och att kunna ingripa vid misstanke om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa.

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras. Faktorer som kan beaktas vid en sådan avvägning är bl.a. syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bl.a. beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, dvs. hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt urskillningslös, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifterna som intrånget innebär är också av vikt, där risken för oönskad spridning har särskild betydelse. En ytterligare faktor som kan vägas in är risken för att en viss behandling påverkar allmänhetens förtroende för den personuppgiftsansvarige i de fall denne är en myndighet.

Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att t.ex. lagstiftaren eller en tillämplig myndighet på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget. Det kan handla om sådant som krav på proportionalitet för att en åtgärd ska få vidtas, interna och externa kontrollfunktioner, hur verksamheten organiseras och teknisk säkerhet för information.

Syftet, behovet och nyttan med den föreslagna lagstiftningen

Samtliga våra förslag syftar till att i större utsträckning än i dag tillgodose och tillvarata barns behov av och rätt till skydd och stöd samt att tillgodose barns rätt att på ett korrekt sätt få bedömt vad som är till barnets bästa.

Vi har konstaterat att det finns myndigheter och aktörer som får kännedom om att barn far illa men som i dag inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL (kapitel 7). Sekretess kan då utgöra ett hinder för att dessa ska kunna göra en anmälan om oro till en socialnämnd. Att barn som far illa, misstänks fara illa eller riskerar att fara illa kommer till en socialnämnds kännedom är fundamentalt för att socialnämnder ska kunna ingripa till ett barns skydd eller stöd. Det finns därför ett behov av att de myndigheter och aktörer som kan få kännedom om eller misstanke att ett barn far illa omfattas av anmälningsskyldigheten.

I kapitel 8 föreslår vi att en socialnämnds information (återkoppling) till den som gjort en anmälan om oro för barn enligt 14 kap. 1 § SoL ska ske skriftligen och inom viss tid. Förslaget syftar till att förmå socialnämnderna att, när det begärs, återkoppla till anmälaren i större utsträckning än vad som sker i dag. Det finns ett behov av att återkoppling sker då detta påverkar benägenheten att anmäla kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Vi menar att det kan finnas ett behov av inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i samtliga ärenden där socialnämnden utreder om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (kapitel 9). Detta eftersom dessa utdrag innehåller sådan information som är av betydelse för den bedömning som socialnämnden ska göra i dessa ärenden. När en anmälan om oro för barn inkommer har socialnämnden behov av att kunna ta del av uppgifter

från tidigare anmälningar om oro, omedelbara skyddsbedömningar, s.k. förhandsbedömningar och eventuella tidigare utredningar för att i större utsträckning kunna tillgodose behovet av skydd och stöd för ett barn. Det finns därför ett behov av att handlingar kopplade till ärenden om oro för barn sparas längre tid än i dag (kapitel 10). Det finns också ett behov av att tillgodose barns rätt att i vuxen ålder, när det rent faktiskt finns en möjlighet att tillgodogöra sig innehållet i den egna barnakten, få ta del av sin historia.

I dag kan myndigheter inom socialtjänsten i vissa men inte i samtliga fall lämna ut information till en annan myndighet inom socialtjänsten om det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet. Eftersom det, för att förhindra att ett barn far illa, kan finnas ett behov av att lämna ut uppgifter i andra fall än där lagstiftningen i dag ger utrymme för det finns det också behov av införande av en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter det (kapitel 11).

Barn har rätt att på ett korrekt och objektivt underlag få bedömt vad som är till deras bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. I dag finns det möjlighet för vårdnadshavare att neka en socialnämnd, när den på uppdrag av en allmän domstol ska lämna upplysningar eller verkställa en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge, att samtala med personal inom bl.a. förskolan och skolan. Eftersom personal inom verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn kan ha värdefull och viktig samt objektiv information av betydelse för bedömningar av barnets bästa menar vi att det finns ett behov av att dessa, oberoende av samtycke, ska kunna lämna uppgifter till socialnämnderna (kapitel 12).

Nyttan med samtliga förslag är således ett stärkt skydd för barn.

Inverkan som intrånget har för den enskilde m.m.

Den inverkan som intrånget har för den enskilde och sammanhanget där intrånget kommer att ske har utförligt beskrivits på andra ställen i detta kapitel.

Intresseavvägningen

Genom propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/03:53) infördes anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL för annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet (Rättsmedicinalverket). Detta föranleddes av att Rättsmedicinalverket, i sitt remissvar till den utredning som föregått propositionen, påtalat att det inte är ovanligt att det i samband med rättspsykiatriska undersökningar av personer som misstänks för brott framkommer information om förhållanden om barn som bör komma till socialnämndernas kännedom. Utan någon mer utförlig intresseavvägning konstaterade regeringen att det givetvis är betydelsefullt att all kunskap om barn som lever i utsatta situationer kommer till socialnämndernas kännedom och att det är angeläget att alla yrkesgrupper som kan få sådan information omfattas av anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen. Vi gör samma bedömning som regeringen gjort i nu nämnda proposition. Således menar vi att intresset av att barn som lever i utsatta situationer kommer till en socialnämnds kännedom väger tyngre än berörda enskildas intresse av att myndigheter eller andra aktörer inte lämnar ut uppgifter till en socialnämnd i samband med en anmälan om oro för barn.

Uppgifter som registreras i misstanke- och belastningsregistren är integritetskänsliga uppgifter. Ett kontrollförfarande är i sig ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om personen förekommer i registret eller inte. Uppgift om att en viss person inte förekommer i misstanke- eller belastningsregistren måste emellertid anses som mindre integritetskänslig än om utdraget innehåller uppgift om att någon är misstänkt eller lagförd för brott. Detta utifrån såväl uppgifternas karaktär som det faktum att de flesta inte vill att uppgifter om brottsmisstankar eller lagföringar ska spridas eller komma till andras kännedom.

Vi ansluter oss till den bedömning regeringen har gjort i flera andra sammanhang där fråga varit om inhämtande av uppgifter ur dessa register och konstaterar att skyddet för barn är det övergripande intresset och att vuxnas personliga integritet får stå tillbaka för detta (se tex. prop. 1999/2000:123 s. 18 f., prop. 2006/07:37 s. 14, prop. 2007/08:28 s. 8 f., prop. 2009/10:176 s. 38 f. samt prop. 2012/13:194). I denna del hänvisar vi även till den behovsprövning

som vi föreslår alltid ska göras, även när det som huvudregel är en skyldighet för socialnämnden att inhämta aktuella registerutdrag, samt den behovs- och proportionalitetsbedömning som följer av såväl lagen om misstankeregister som lagen om belastningsregister. Nu nämnda reglering innebär att socialnämnden i varje enskilt fall alltid har att pröva behovet av inhämtande av registeruppgifterna. Detta innebär ett inte obetydligt skydd för den enskildes personliga integritet. Det omvända skaderekvisitet i 26 kap. 1 § OSL innebär vidare att sekretessskyddet för uppgifterna i registerutdragen är starkt även hos socialnämnderna. Därför bedömer vi att risken för ökad spridning av registeruppgifterna är marginell, vilket även det är av relevans vid intresseavvägningen.

Förslagen om längre gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär att uppgifter om enskilda kommer att sparas under längre tid än i dag. Det integritetsintrång som detta innebär måste vägas mot de allmänintressen som motiverar förslaget, nämligen att det finns ett starkt samhälleligt intresse av att socialtjänster fattar korrekta och välgrundade beslut som i största möjliga mån tillgodoser barnets bästa och därmed barnets rättigheter.

Vad gäller vårt förslag om ökade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte menar vi att även om det inte fullt ut går att bedöma i vilken utsträckning uppgiftsutlämnande kommer att ske med stöd av den föreslagna bestämmelsen är det, för att stärka skyddet för barn, viktigt att möjligheten till uppgiftsutlämnande finns när det uppstår ett behov för det. Att det kan uppkomma sådant behov har beskivits tidigare i detta kapitel samt i kapitel 11.

Det skulle kunna hävdas att det inte är rimligt att göra avsteg från socialtjänstens principer, genom att möjliggöra ett utlämnande av uppgifter, innan det går att konstatera vilken effekt ett sådant informationsutlämnande har. Vi anser att det faktum att barn begår och utsätts för brott i sig visar att det krävs fler åtgärder för att motverka detta. Förslagen möjlighet till uppgiftsutlämnande kan bidra till att fler barn som riskera att begå eller utsättas för brottslig verksamhet får adekvata insatser, vilket i sig innebär ett starkt skydd för barn. Ett sekretessgenombrott kan också medföra en möjlighet till utlämnande av uppgifter i ett tidigt skede, innan någon brottslig handling har begåtts. Tillgång till information är många gånger en grundläggande förutsättning för att den kommun inom vilket barnet

vistas ska kunna vidta åtgärder. Genom sekretessgenombrottet kan myndigheterna få tillgång till fler uppgifter om enskilda individer som kan vara av betydande värde för deras arbete. Av betydelse är också att det handlar om utlämnande av uppgifter som myndigheterna inom socialtjänsten redan har tillgång till. Det är alltså inte fråga om inhämtande av ytterligare uppgifter om enskilda. Mot bakgrund av vikten av att kunna sätta in relevanta insatser för barn som riskerar att begå eller utsätts för brottslig verksamhet anser vi att detta är tillräckligt för att konstatera att det finns ett mervärde av att kunna lämna ut uppgifter i de situationer vi föreslår.

Vad avser samtliga våra förslag gör vi bedömningen att några andra mindre ingripande åtgärder för att på bästa sätt uppnå de behov och syften som vi har beskrivit inte finns.

Vid intresseavvägningen ska också Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen särskilt beaktas. Utifrån detta perspektiv är barnets bästa och barnets behov av skydd det övergripande intresset och föräldrars och andra personers integritet måste tillåtas stå tillbaka för detta.

Avslutningsvis ska också nämnas något om avvägningen mellan å ena sidan de risker och de konsekvenser som ett eventuellt minskat förtroende för myndigheterna inom socialtjänsten kan medföra mot å andra sidan det starka samhällsliga intresset av att se till att barn inte far illa och att kunna ingripa vid misstanke om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa.

Som vi har konstaterat inledningsvis i avsnitt 4.6 saknas det i stor utsträckning aktuella studier eller forskning som belyser hur informationsinhämtande eller informationsutlämnande påverkar förtroendet för socialtjänsten. Som vi har lyft fram är information många gånger centralt för förtroendet för socialtjänsten.

Som vi genomgående har framhållit i kapitel 7–12 menar vi att våra förslag innebär ökad tydlighet för den enskilde och allmänheten. Detta innebär att det blir mer klart vad socialtjänster kan och får göra inom ramen för olika ärenden. Detta menar vi kommer stärka allmänhetens och enskildas förtroende för socialtjänsten.

Samtidigt kan det givetvis inte uteslutas att förslagen, i vissa enskilda fall, innebär en risk för minskat förtroende för socialtjänsten. Även om så skulle vara fallet är vi, vid den intresseavvägning som ska göras, av uppfattningen att det finns ett så pass starkt

samhälleligt intresse av att se till att barn inte far illa och att kunna ingripa vid misstanke om att ett barn far illa eller riskerar att fara illa att förslagen bör införas oaktat detta.

Sammantaget menar vi att de behov som finns för den föreslagna lagstiftningen väger så tungt att en inskränkning i den personliga integriteten i det enskilda fallet är godtagbar och måste accepteras.

14 Förslagens konsekvenser

14.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Enligt uppdragsbeskrivningen ska vi analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av de förslag vi lämnar. En konsekvensanalys ska göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och kommittéförordningen (1998:1474) ska beaktas.

Av 14 § kommittéförordningen framgår att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Av samma bestämmelse framgår att om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska också dessa redovisas. Det anges också att när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska en finansiering föreslås. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (16 § kommittéförordningen).

Av uppdragsbeskrivningen framgår att vi särskilt ska bedöma förslagets konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv och att konsekvenserna avseende jämställdhet ska omfatta utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck samt andra former av våld där det är relevant. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska vi lämna finansieringsförslag. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Vilka konsekvenser våra förslag innebär för rättssäkerheten och den enskildes personliga integritet har vi redovisat i kapitel 13. Vi kommer därför inte att behandla det ytterligare i detta kapitel.

14.2 Socialtjänsterna får fler verktyg för att förebygga brott och stärka skyddet för barn

I denna promemoria behandlar vi sex olika 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. De utgångspunkter som vi har beskrivit i kapitel 4 har präglat våra överväganden och förslag vilka alla ytterst syftar till att barnets bästa i större utsträckning ska kunna tillvaratas. Sammantaget innebär förslagen att socialtjänsterna får fler verktyg i sitt arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn inom de områden varom nu är fråga.

14.3 Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Bedömning: Förslagen i promemorian förväntas 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 får mer underlag för att kunna bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Förslagen innebär därmed att barns bästa kan tillgodoses i större omfattning och att barns rättigheter kan förverkligas och tillvaratas bättre än i dag.

Skälen för utredningens bedömning

Våra förslag syftar till att på olika sätt bidra till att stärka skyddet för barn. Detta genom att fler barn som behöver en socialnämnds stöd eller skydd kommer till en socialnämnds kännedom, genom att de barn som kommer till en socialnämnds kännedom utreds och kan erbjudas adekvata insatser och genom att de allmänna domstolarna i större utsträckning och på ett bättre sätt kan bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Att den lagstadgade anmälningsskyldigheten vid oro för barn omfattar fler myndigheter och aktörer kan förväntas medföra att fler barn än i dag som har behov av det kommer att få tillgång till en socialnämnds skydd eller stöd och att barn som riskerar att fara illa

kommer kunna identifieras tidigare. Detta kommer att stärka barns rättigheter.

Förslaget att information till den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL ska ske skriftligen och inom viss tid kan förväntas bidra till att den information som en anmälningsskyldig har rätt till faktiskt också lämnas. Att den som har begärt återkoppling också får det kan öka förtroendet för socialtjänsten vilket i sin tur kan bidra till att de som är anmälningsskyldiga fullgör denna skyldighet i högre grad än om ingen återkoppling sker. Även detta förslag kan således innebära att fler barn som är i behov av en socialnämnds stöd eller skydd får det.

Att återkoppling till den som gjort en anmälan om oro för barn ska ske skriftligen innebär även att uppgifterna kan sparas hos anmälaren. Det medför att informationen kan följa barnet i stället för anmälaren och att anmälaren i sin verksamhet, om det finns behov av det, kan följa upp barnets situation på ett bättre sätt. Så kan vara fallet om det t.ex. är skolan som har gjort anmälan om oro.

Genom förslaget att en socialnämnd som huvudregel ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren när den utreder om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ges socialnämnder ökade förutsättningar att inhämta uppgifter av betydelse och därmed att kunna göra bättre riskanalyser under sina utredningar. Förslaget innebär att en socialnämnd får ytterligare en parameter att lägga till grund för den helhetsbedömning som ska göras avseende barnets situation. Detta ger socialnämnderna ökade möjligheter att fatta välgrundade beslut. Det kan i sin tur antas bidra till att barns rätt att få erforderligt stöd eller skydd tillgodoses i större utsträckning än i dag.

Blir en anmälan om oro för barn alltid en del av en barnakt innebär det att samtliga uppgifter om ett barn som kan vara av relevans för bedömningen av ett barnets behov av skydd eller stöd kommer finnas samlade på en plats inom berörd socialnämnd. Om en ny anmälan om oro för ett barn inkommer kommer socialnämnderna på ett effektivare och bättre sätt få en helhetsbild av barnets situation. Detta innebär vidare, vid en inledd utredning, att möjligheterna att utforma och anpassa utredningen utifrån barnet ökar eftersom tidigare anmälningar och eventuell tidigare utredning lägger en grund för utredningens fortsatta bedrivande. Möjligheten

att i högre grad kunna ha barnet i fokus innebär att barns rättigheter kan förverkligas och tillgodoses på ett bättre sätt.

Att gallra handlingar i barnakter redan fem år efter den sista anteckningen gjorts i akten, vilket är fallet i dag, medför att många enskilda personer inte kommer kunna ta del av eller tillgodogöra sig innehållet i de handlingar som finns i den egna akten. Även förslaget om förlängd gallringsfrist för handlingar i barnakter bidrar därmed till att barns (och vuxnas) rättigheter i större utsträckning tillvaratas eftersom detta ger enskilda möjlighet att i vuxen ålder få del av sin historia.

Att förebygga att barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet är en viktig del av att se till att barn inte far illa. Konsekvenserna av att utsättas för våld eller hot om våld, vilket kan innefatta såväl en ökad psykisk ohälsa som olika typer av fysiska men, kan vara stora och påverka både barn och deras föräldrar under lång tid. Även för de unga som begår brott uppstår negativa konsekvenser. Att tidigt involveras i kriminalitet kan nämligen medföra flera ogynnsamma följder för framtiden. Inträdet till studier och arbetsliv är bl.a. sådant som försvåras för den som dömts för brott och i värsta fall kan kopplingar till ett kriminellt nätverk medföra att liv, hälsa och trygghet äventyras för den unge.

Det förslag som innebär att myndigheter inom socialtjänsten ska ha möjlighet att lämna ut uppgifter till andra sådana myndigheter om det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet kan bidra till att socialtjänsternas möjligheter att vidta adekvata insatser för barn som har behov av stöd eller skydd förbättras. En sådan ordning skapar förutsättningar för att samhället ska kunna ta ett gemensamt ansvar för de barn som far illa vilket innebär positiva effekter för de barn som är i behov av samhällets insatser.

Förslaget att verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn, inklusive anställda i sådana verksamheter, ska ha en uppgiftsskyldighet när en socialnämnd efterfrågar uppgifter inför att den ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning på uppdrag av allmän domstol innebär att socialnämnder och därmed även de allmänna domstolarna kommer att få bättre underlag för att kunna bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Denna möjlighet innebär att barnets bästa kan

tillgodoses i större omfattning och därmed att barns rättigheter bättre kan förverkligas.

Förslaget att begränsa partsinsynen när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning på uppdrag av allmän domstol i frågor om vårdnad, boende eller umgänge innebär vidare att barns skyddsbehov kommer att tillgodoses på ett likvärdigt sätt oavsett vilken socialnämnd som är ansvarig för att lämna upplysningar eller göra en utredning samt oavsett om sekretess gäller för uppgift om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig. Detta innebär att allmänna domstolar som ska pröva vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge kan få ett fullständigt underlag för sin bedömning även om sekretess gäller för uppgift om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig. Således innebär även detta förslag positiva effekter för barns rättigheter.

Förslagen förväntas inte medföra några kostnader för barn eller deras familjer.

14.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen i promemorian kommer att ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och kan på sikt leda till att färre barn begår eller utsätts för brott.

Skälen för utredningens bedömning

Tidiga och träffsäkra insatser är viktiga för att förebygga att barn och unga involveras i kriminalitet eller fortsätter med brottslighet som riskerar att bli långvarig. Barns villkor under de första levnadsåren har en stor betydelse för hur deras liv kommer att se ut. Beteenden och attityder som formas tidigt präglar en människa under hela livet. Om barn får stöd i låg ålder och i ett tidigt skede minskar risken för en fortsatt negativ utveckling. Sätts rätt insatser in i rätt tid har de ofta positiva brottsförebyggande effekter och kan på så sätt påverka brottsutvecklingen i en positiv riktning, dvs. färre brott begås (jfr SOU 2022:67 s. 218).

Trygghetsberedningen har i delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle Kraftsamling för barn och unga* (SOU 2022:67) konstaterat att åtgärder kan behöva vidtas inom flera olika verksamhetsområden och av olika aktörer för att möta de komplexa omständigheter som kan finnas runt barn som befinner sig i en ogynnsam utveckling. Trygghetsberedningen har iakttagit en rad utvecklingsbehov inom bl.a. socialtjänsten och konstaterat att förutsättningarna för olika aktörer att bedriva ett effektivt arbete varierar. Med anledning av iakttagelserna har Trygghetsberedningen gjort ett antal bedömningar vilka bl.a. handlar om att barn i riskzon behöver upptäckas i tid samt att stödinsatser till och samverkan kring barn och unga i riskzon behöver utvecklas och ske i lägre åldrar (s. 218). Vi ansluter oss till de konstateranden som Trygghetsberedningen gjort och menar att det är av största vikt för samhällets brottsförebyggande arbete att barn i riskzon för att begå brott behöver upptäckas i tid samt att adekvata, relevanta och evidensbaserade insatser sätts in så tidigt som möjligt.

Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa innebär att fler barn kommer att komma till en socialnämnds kännedom alternativt att samma barn kommer att vara föremål för en anmälan från flera anmälare. Anmälan till socialnämnden utgör många gånger ett första steg för att kunna vidta åtgärder och erbjuda insatser till de barn som är i behov av det. En lagstadgad anmälningsskyldighet för fler myndigheter och aktörer bidrar till att minska mörkertalet när det gäller barn som far illa och kan bidra till att förebygga brott.

Förslaget att socialnämnderna som huvudregel för vissa personer ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd liksom förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär att socialnämnder ges ökade förutsättningar att göra mer gedigna riskanalyser och bedömningar. Förslagen bidrar till att fler barn kommer att kunna erbjudas lämpliga insatser vilket i sin tur innebär ökade förutsättningar att i ett tidigt skede bryta en destruktiv och skadlig utveckling.

Förslaget att myndigheter inom socialtjänsten, i brottsförebyggande syfte, ska kunna lämna ut uppgifter till varandra syftar ytterst till att förebygga att barn far illa. Förslaget kommer inte bara

att innebära positiva effekter för möjligheterna att förhindra att barn far illa utan också för att motverka brottslighet. Detta då förslaget stärker 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 ett verktyg för att fånga upp de barn som riskerar att begå eller utsättas för brottslig verksamhet. Vid ett effektivt nyttjande av denna möjlighet kommer detta kunna ha stor betydelse för ett verkningsfullt brottsförebyggande arbete.

Sammantaget menar vi alltså att följden av att fler barn kan få en socialnämnds stöd eller skydd, att stöd eller skydd kommer kunna sättas in i ett tidigare skede och att adekvata insatser kan sättas in kommer att få positiva konsekvenser för att hålla nere brottslighet i allmänhet och ungdomsbrottslighet i synnerhet.

14.5 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Förslagen i promemorian kommer att ha positiva effekter för jämställdheten.

Skälen för utredningens bedömning

Både flickor och pojkar kan ha behov av en socialnämnds skydd eller stöd om än av olika skäl

Anledningarna till att ett barn är i behov av en socialnämnds skydd eller stöd kan variera. I Socialstyrelsens rapport *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021* har konstaterats att det är vanligare att anmälningsorsaken är relaterad till föräldrars eller vårdnadshavares problematik än till barnet självt. Rapporten anger också att omkring var femte anmälan är relaterad till våld i nära relation, mot vuxna eller mot barn (s. 35 f.). Under år 2021 kom, enligt rapporten, fler pojkar än flickor till socialtjänsternas kännedom genom en anmälan om oro för barn, vilket även var fallet under år 2018 (s. 19).

Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Kriminalstatistik 2021*, vilken innehåller en granskning av anmält dödligt våld år 2021, visar att 5 procent (sex barn) av det totala dödliga våldet detta år drabbade

personer under 18 år. Samtliga dessa var pojkar (s. 5). I motsvarande rapport för år 2022 anger Brå att av det dödliga våldet under år 2022 var 7 procent (åtta barn) av de drabbade personer under 18 år. Även år 2022 var samtliga barn pojkar (s. 3).

Statistiken talar således för att pojkar i större utsträckning än flickor utsätts för dödligt våld. Samma slutsats kan göras av det som framkommer i rapporten *Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021*, publicerad år 2022, där Socialstyrelsen utrett 26 fall avseende barn som dödat eller utsatts för försök till dödligt våld. Enligt rapporten var 16 av de utsatta barnen pojkar och tio flickor (s. 6).

Stiftelsen Allmänna Barnhuset publicerade år 2017 en elevstudie gjord tillsammans med Karlstads universitet gällande förekomsten av fysisk bestraffning, försummelse och annan kränkning av barn i Sverige. Studien var en uppföljning av tidigare undersökningar som genomfördes åren 2000, 2006 och 2011.¹²⁸ I kartläggningen fick omkring 5 000 elever i årskurs 9 och i andra året på gymnasiet svara på enkätfrågor om utsatthet för olika former av våld under uppväxten. Enligt studien rapporterade flickor psykisk barnmisshandel, upplevt våld mellan vuxna och sexuella övergrepp i signifikant större utsträckning än pojkar. Pojkar rapporterade i högre grad än flickor fysisk misshandel av andra vuxna än sina föräldrar medan flickor rapporterade fysiskt våld som utövats av en förälder i betydligt större utsträckning än pojkar (s. 19). Utifrån detta kan konstateras att både pojkar och flickor utsätts för våld, men att detta ofta har en könsaspekt (jfr FN:s kommitté för barns rättigheters allmänna kommentar nr 13 [2011] avseende barnets rätt till frihet från alla former av våld).

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Utifrån det arbetar regeringen efter sex delmål. Det sjätte delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Delmålet omfattar bl.a. att motverka våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck (skr. 2016/17:10).

Jämställdhetsmyndigheten beskriver hedersrelaterat våld och förtryck som ett samlingsbegrepp för användandet av kontroll, hot, isolering, förskjutning och våld i syfte att tvinga en familjemedlem

¹²⁸ Jernbro, Carolina & Janson, Staffan (2017), *Våld mot barn 2016: en nationell kartläggning*. Stockholm: Stiftelsen Allmänna Barnhuset.

till lydnad för att upprätthålla en familjs eller släkts heder eller anseende enligt de specifika sätt som heder eller anseende definieras i familjens eller släktens kontext.¹²⁹ När det gäller omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck kan konstateras att det har visat sig innebära stora svårigheter att föra statistik över detta. Det är alltså svårt att veta i vilken omfattning barnåktenskap, tvångsåktenskap och könsstympning förekommer samt hur stor andel av dessa fall som har internationella inslag, dvs. i vilken omfattning personer utsätts för barnåktenskap, tvångsåktenskap och könsstympning utomlands. Svårigheterna kan bero på att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom andra typer av våld i nära relation, som regel sker bakom stängda dörrar och att konsekvenserna av att berätta om vad som hänt kan bli ödesdigra. Det kan även bero på att hedersrelaterat våld och förtryck kan innebära allt från subtila begränsningar i vardagen, såsom beträffande val av klädsel, till våld och hot om våld. De undersökningar som finns visar emellertid att flickor oftare än pojkar utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck samt barnrespektive tvångsåktenskap (prop. 2019/20:131 s. 26 f.).

Även utsattheten för könsstympning är något som har en könsaspekt eftersom endast flickor och kvinnor kan utsättas för detta. I Socialstyrelsens kartläggning *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning – En uppskattning av antalet*, publicerad 2015, uppskattades att 38 000 flickor och kvinnor i Sverige är könsstympade, varav 7 000 är under 18 år (s. 12).

Sammantaget kan alltså konstateras att pojkars och flickors utsatthet för olika faktorer som kan och bör föranleda en anmälan om oro till en socialnämnd i vissa fall varierar.

Förslagen har positiva effekter för jämställdheten

Våra förslag avser alla barn, oavsett kön eller könsidentitet. Detta är fundamentalt för att förslagen ska ha positiva effekter för jämställdheten.

I och med att vi föreslår att det ska införas en skyldighet för socialnämnder att som huvudregel inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren avseende vissa personer i ärenden där

¹²⁹ Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten (2021), *Förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck*, rapport 2021:17.

socialnämnden utreder om den behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ökar förutsättningarna för en jämlik och jämställd behandling av alla berörda barn och deras familjer. Huvudregeln minskar utrymmet för att utdrag ur misstanke- och belastningsregistren inhämtas baserat på en förutfattad mening eller godtycke vilket innebär att alla barn, oavsett kön eller könsidentitet, kommer att utredas på samma sätt och få ett likvärdigt beslutsunderlag.

De myndigheter och aktörer som vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten får del av barns livssituation utifrån en annan kontext än dagens anmälningsskyldiga. Detta förslag innebär att anmälningsskyldigheten utformas så att samhället på ett bättre sätt än i dag kan fånga upp fler barn som kan vara i behov av stöd eller skydd. Det i sin tur kan bidra till att såväl flickor som pojkar i större utsträckning kommer att komma till socialnämndernas kännedom och få det stöd eller skydd som de vid behov har rätt till.

Att myndigheter inom socialtjänsten får möjlighet att lämna ut uppgifter till en annan sådan myndighet när det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet kan leda till positiva effekter för att hålla nere brottsligheten. Även om det inte finns en given korrelation mellan minskad brottslighet och ökad trygghet kan minskad brottslighet många gånger leda till en i vart fall upplevd ökad trygghet. Ökad trygghet kan i sin tur leda till att flickors och pojkars förutsättningar att röra sig i det offentliga rummet blir mer likvärdiga.

Minskad brottslighet liksom adekvata och tidiga insatser för barn kan också leda till att vissa destruktiva könsnormer, t.ex. föreställningar om att ”manlighet” är förknippat med våld och dominans försvagas. Förslagen utgör därmed en del i arbetet med det jämställdhetspolitiska målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (jfr prop. 2022/23:43 s. 29).

De insatser socialtjänsten kan erbjuda barn som är i behov av skydd eller stöd bidrar också till att flickor och pojkar, som växer upp till kvinnor och män, ges mer likvärdiga möjligheter inom olika områden i livet. Ett arbete som syftar till att färre barn ska fara illa kan därför förväntas få positiva effekter för jämställdheten och bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen.

14.6 Konsekvenser för kommunerna

14.6.1 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Bedömning: Förslaget att återkoppling till en anmälningskyldig som anmält oro för ett barn ska ske *skriftligen* och, om det inte finns synnerliga skäl, *inom 14 dagar* efter det att anmälan har inkommit innebär ett nytt åliggande för kommunerna. Även förslaget att en socialnämnd som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren innebär ett nytt åliggande för kommunerna. Dessa förslag utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Vikten av att stärka skyddet för barn och att socialnämnderna får samtliga relevanta verktyg som kan bidra till att barn inte far illa överväger den begränsade inskränkning i den kommunala självstyrelsen som dessa förslag innebär. Förslagen bedöms vara nödvändiga och proportionerliga med hänsyn till behovet av att skydda barn.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Det saknas en allmänt accepterad definition av vad som avses med kommunal självstyrelse (prop. 2009/10:80 s. 210). Normalt sett innebär begreppet att kommuner (och regioner) har en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för all kommunal verksamhet (prop. 1973:90 s. 210 f.).

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Denna proportionalitetsprincip innebär att ett förslag inte får vara onödigt långtgående och om syftet med det kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt (jfr prop. 2009/10:80 s. 212). Vid proportionalitetsbedömningen ska det alltså göras dels en analys av de konsekvenser det tänkta förslaget eller förslagen får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan de kommunala

självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Reglerna om socialtjänsten tillhör den specialreglerade kommunala kompetensen. Våra förslag lämnas således inom ett område som redan är reglerat. Socialnämnderna har ett ansvar för barns rätt till stöd och skydd och ska enligt 5 kap. 1 § SoL verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden.

Socialnämnderna ska redan i dag ta emot en anmälan om oro för barn samt förhålla sig till arkivlagstiftningen vad gäller att bevara respektive gallra olika handlingar som rör barn. Inom ramen för ansvaret att se till att barn inte far illa ska socialnämnderna verka för att förebygga att barn inte begår eller utsätts för brottslig verksamhet. Förslaget som möjliggör att information får lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun om det finns risk för att ett barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet innebär således inget nytt åliggande för kommunerna. Därtill innebär förslaget inte någon skyldighet att lämna ut information. Vad gäller att inhämta uppgifter från referenspersoner när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning enligt föräldrabalken är detta något som socialnämnderna redan gör i dagsläget. Inget av nu angivna förslag innebär enligt vår bedömning någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Redan i dag har socialnämnden en möjlighet och i vissa fall en skyldighet att, enligt 14 kap. 1 b § SoL, informera den som enligt 14 kap. 1 § SoL gjort en anmälan om en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Det förslag vi lämnar om formen för återkopplingen samt att det ska ske inom viss tid innebär emellertid ett nytt åliggande för kommunerna. Även förslaget att en socialnämnd som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren innebär ett nytt åliggande för kommunerna. Dessa två förslag bedöms därför inskränka den kommunala självstyrelsen.

Denna inskränkning måste vägas mot förslagets syfte, dvs. att bidra till att stärka skyddet för barn och att socialnämnderna i större utsträckning än i dag ska kunna se till att barn inte far illa. Eftersom kommunerna redan idag, enligt socialtjänstlagen, har ett ansvar för att återkoppla till den som gjort en anmälan respektive se till att barn inte far illa innebär förslagen endast en mindre inskränkning i den

kommunala självstyrelsen. Enligt vår bedömning finns det inte ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande alternativ.

Vikten av att stärka skyddet för barn och att socialnämnderna får samtliga relevanta verktyg som kan bidra till att barn inte far illa bedöms väga över den begränsade inskränkning som nu nämnda förslag innebär i den kommunala självstyrelsen. Dessa förslag bedöms därför vara nödvändiga och proportionerliga med hänsyn till behovet av att skydda barn.

14.6.2 Utgångspunkter för beräkning av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna

Utgångspunkter för beräkningarna

Våra förslag får såväl administrativa som ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Att våra förslag är inriktade på förebyggande insatser på kort och lång sikt gör att det delvis är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna. Som en allmän utgångspunkt kan dock nämnas att om fler barn än i dag kan fångas upp i ett tidigare skede och därmed få samhällets skydd eller stöd så kommer det på längre sikt leda till besparingar för såväl kommunerna som för staten (jfr prop. 2022/23:64 s. 23).

De administrativa arbetsuppgifterna kommer att påverkas av våra förslag genom att socialnämnderna kommer att få in fler anmälningar om oro för barn vilket i sin tur kan leda till att fler återkopplingar enligt 14 kap. 1 b § SoL ska göras samt att fler utredningar kommer att inledas avseende om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd. Detta kommer att öka behovet av personal vid socialtjänsterna.

Även om det är svårt att göra säkra kostnadsberäkningar för våra förslag gör vi en ekonomisk konsekvensanalys så långt möjligt. För en sådan analys kan vissa gemensamma utgångspunkter anges. Uppskattade kostnader för respektive förslag behandlas i avsnitt 14.6.3.

Antalet anmälningar om oro för barn

Av Socialstyrelsens kartläggning *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021* framgår att det år 2021 inkom ca 422 000 anmälningar om oro för barn, varav 216 000 anmälningar avsåg unika barn. Det innebär att omkring 9,8 procent av barnen mellan 0–17 år i Sverige kom till socialtjänstens kännedom genom en anmälan under år 2021 (s. 19). Nu angivna siffror kan jämföras med antalet anmälningar om oro för barn som gjordes år 2018. Enligt Socialstyrelsens kartläggning gjordes det året 331 000 anmälningar om oro för barn avseende 180 000 barn i åldrarna 0–17 år vilket motsvarade 8,3 procent av barnen i Sverige.

Tabell 14.1 Anmälningar om oro för barn åren 2018–2021

År	Antalet anmälningar om oro för barn	Ökning sedan föregående år (absoluta tal)	Procentuell ökning sedan föregående år	Antalet unika barn som berörts av en anmälan	Procentuell andel av barnen i Sverige som berörts av en anmälan
2018	331 000	-	-	180 000	8,3
2019	381 000	50 000	15	-	-
2020	416 000	35 000	9,2	-	-
2021	422 000	6 000	1,5	216 000	9,8

Källa: Socialstyrelsen

Socialstyrelsens kartläggning avseende år 2021 visar alltså att

- anmälningarna om oro för barn, endast sett till antalet, i absoluta tal ökat med 91 000 från år 2018 till år 2021,
- ökningen av antalet anmälningar per år var störst åren 2018–2019 för att sedan avta, samt
- även om ökningen av antalet anmälningar mellan år 2018 och år 2021 avtagit så har andelen barn som omfattas av en anmälan ökat.

Socialstyrelsen har i kartläggningen avseende år 2021, utifrån olika faktorer, framhållit att det kan antas att antalet anmälningar om oro för barn framöver kommer att öka. Socialstyrelsen har dock också framhållit att det krävs ytterligare uppföljning av antalet anmälning-

ar och analys av utvecklingen för att kunna följa utvecklingens riktning över tid (s. 51).

Med utgångspunkt i den statistik som Socialstyrelsen redovisat samt att vi föreslår att våra förslag ska träda i kraft i januari 2025, dvs. fyra år efter Socialstyrelsens senaste kartläggning, uppskattar vi att antalet anmälningar året för ikraftträdande jämfört med åren 2018–2021 skulle kunna se ut som följer av tabell 14.2.

Tabell 14.2 Anmälningar om oro för barn åren 2018–2021 samt uppskattning för åren 2022–2025

År	Antalet anmälningar om oro för barn	Ökning sedan föregående år (absoluta tal)	Procentuell ökning sedan föregående år	Antalet unika barn som berörts av en anmälan	Procentuell andel av barnen i Sverige som berörts av en anmälan
2018	331 000	-	-	180 000	8,3
2019	381 000	50 000	15	-	-
2020	416 000	35 000	9,2	-	-
2021	422 000	6 000	1,5	216 000	9,8
2022	430 000	8 000	2	-	-
2023	439 000	9 000	2	-	-
2024	448 000	9 000	2	-	-
2025	461 000	13 000	3	-	-

Källa avseende åren 2018–2021: Socialstyrelsen

Siffrorna för åren 2022–2025 är avrundade till närmaste tusental

Vid uppskattningen av hur många fler anmälningar om oro för barn som vårt förslag om utökad anmälningsskyldighet kan antas leda till har vi antagit att antalet anmälningar om oro för barn kommer att öka med 2 procent årligen men att ökningen, sedan vårt förslag trätt i kraft, kommer att medföra en ökning med omkring 3 procent i förhållande till året innan. Av ökningen året för ikraftträdande avser 2 procent den ökning som kommer att ske oberoende av våra förslag. Vid vår uppskattning har vi beaktat den omständigheten att flera av de myndigheter vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten redan i dag gör anmälningar till en socialnämnd vid kännedom om eller misstanke att barn far illa.

Den uppskattning av antalet anmälningar om oro för barn som vi gör innebär alltså att det ökade antalet anmälningar om oro för barn,

endast sett till antalet, kommer att uppgå till 13 000 jämfört med året innan (år 2024). Av dessa är omkring 4 500 av de ökade antalet anmälningar hänförliga till vårt förslag om att fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Detta utgör såväl 1 procent av ökningen som omkring 1 procent av det totala antalet anmälningar ($448\ 000 \cdot 1,01 \approx 452\ 500$ samt $4\ 500/461\ 000 \approx 0,01$).

Antalet inledda utredningar

Socialstyrelsens kartläggning avseende år 2021 visar att omkring 121 000 anmälningar (29 procent) resulterade i ett beslut om att inleda en utredning (s. 37). Socialstyrelsen rapport *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa Nationell kartläggning 2018* visar att cirka 126 000 (38 procent) av antalet anmälningar det året resulterade i en utredning det året (s. 38).

Tabell 14.3 Anmälningar om oro för barn som lett till en utredning år 2018 och år 2021

År	Antalet inledda utredningar	Procentuell andel av antalet anmälningar som lett till utredning
2018	126 000	38
2021	121 000	29

Källa: Socialstyrelsen

Utifrån Socialstyrelsens kartläggningar, vilka är den enda kvalitets-säkrade statistiken som finns avseende antalet inledda utredningar till följd av en anmälan om oro för ett barn, kan alltså konstateras att det tidigare år varit omkring 30–40 procent av alla anmälningar som leder till en utredning.

Av Socialstyrelsens kartläggning avseende anmälningar år 2021 framgår emellertid att andelen anmälningar som leder till ett beslut om att inleda en utredning minskar ju större kommunen är, från 35 procent i de minsta kommunerna till 22 procent i storstäderna (s. 38). Det skulle kunna tala för att benägenheten att inleda en utredning är lägre i storstäder eller att det krävs ”mer” för att en utredning ska inledas om anmälan avser att barn bosatt i en storstad.

Med utgångspunkt i den statistik Socialstyrelsen redovisat samt att vi föreslår att våra förslag ska träda i kraft i januari 2025, dvs. fyra år efter Socialstyrelsens senaste kartläggning, uppskattar vi att

antalet utredningar året för ikraftträdande jämfört med år 2018 respektive år 2021 kan komma att uppgå till vad som framgår av tabell 14.4.

Tabell 14.4 Anmälningar om oro för barn som lett till en utredning år 2018 och år 2021 samt uppskattning för åren 2022–2025

År	Antalet inledda utredningar	Procentuell andel av antalet anmälningar som lett till utredning
2018	126 000	38
2019	-	-
2020	-	-
2021	121 000	29
2022	151 000	35
2023	154 000	35
2024	157 000	35
2025	185 000	40

Källa avseende år 2018 och år 2021: Socialstyrelsen

Siffrorna för åren 2022–2025 är avrundade till närmaste tusental

Som framgår av tabell 14.4 uppskattar vi att 35 procent av antalet anmälningar under åren 2022–2024 kommer att resultera i en utredning. För år 2025 räknar vi med en högre siffra eftersom antalet anmälningar kan antas öka.

Det ska i sammanhanget framhållas att det procentuella antalet anmälningar som leder till en utredning kan antas variera mellan kommunerna. En uppskattad ökning om 35 respektive 40 procent per år kommer därför för vissa kommuner vara högt räknat.

Att det ökade antalet utredningar uppskattas till 35 respektive 40 procent motsvarar inte den procentuella andelen av anmälningarna som rent faktiskt kommer att förekomma i en utredning. Inom ramen för en och samma utredning kan nämligen fler än en anmälan hanteras. Enligt Socialstyrelsen omfattade år 2021 varje inledd utredning i snitt 1,9 anmälningar (2,5 anmälningar per utredning i storstäder och 1,5 anmälningar per utredningen i en kommun med färre än 15 000 invånare). Det finns goda skäl att anta att vårt förslag om att fler myndigheter och yrkeskategorier ska vara anmälnings-skyldiga bl.a. kommer att få till följd att antalet anmälningar per barn ökar. Detta är av betydelse eftersom det är av vikt att framhålla att fler anmälningar alltså inte nödvändigtvis innebär att fler utredningar kommer att inledas.

Samtliga utredningar som inleds år 2025 kommer givetvis inte vara en följd av de förslag vi lämnar. En utgångspunkt för att uppskatta hur många utredningar som är en följd av vårt förslag om att fler myndigheter och aktörer ska omfattas av anmälningsskyldigheten skulle kunna vara hur många anmälningar som kommer att hanteras inom en utredning. Att uppskatta detta låter sig dock svårigen göras. En annan mer relevant utgångspunkt är att förhålla sig till de anmälningar som vi bedömer är en följd av vårt förslag i denna del.

Som vi har angett i detta avsnitt under rubriken *Antalet anmälningar om oro för barn* uppskattar vi att 4 500 anmälningar kommer att vara hänförliga till vårt förslag. Av dessa gör vi ett antagande om att hälften, 2 250 anmälningar, kommer att leda till en utredning. Detta motsvarar omkring 1,2 procent av det totala antalet uppskattade utredningar år 2025 ($2\,250/185\,000 \approx 0,012$). Detta får antas vara rimligt också utifrån vårt antagande om att 1 procent av det totala antalet anmälningar är hänförliga till förslaget om utökad anmälningsskyldighet ($4\,500/461\,000 \approx 0,01$).

Genomsnittlig tidsåtgång för att ta emot anmälan, inledande bedömning, utredning och återkoppling

En socialnämnd ska fatta beslut om att inleda eller inte inleda en utredning inom 14 dagar från det att en anmälan inkommit. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har ingen statistik på hur lång tid en förhandsbedömning tar i snitt och inte heller vilken utredningstid socialsekreterare använder i snitt. Att sådan statistik saknas är inte anmärkningsvärt då dessa åtgärder givetvis kan variera avsevärt i tid och vara beroende av många olika faktorer.

Vi menar att det finns skäl att anta att en anmälan om oro för barn som inkommer från en anmälningsskyldig myndighet eller aktör som regel innehåller mer omfattande uppgifter än en anmälan från en privatperson, inte minst eftersom anmälningsskyldiga kan förväntas ha tagit del av Socialstyrelsens information om hur en anmälan kan göras. Detta kan påverka både den tid det tar att gå igenom en anmälan och den tid det tar att genomföra en utredning. En informativ anmälan bör rimligen leda till att utredningen underlättas samt kan planeras och genomföras mer effektivt.

Att ta emot och gå igenom en anmälan, göra en omedelbar skyddsbedömning samt efter en förhandsbedömning fatta beslut om att inleda eller inte inleda en utredning uppskattar vi, i genomsnitt, uppgår till omkring en timme. Det innebär alltså att det finns anmälningar som kommer att ta längre tid i anspråk och att det finns de som kommer att ta kortare tid i anspråk. Vi har då också beaktat vårt förslag om att det ska gå att digitalt söka fram eventuella tidigare anmälningar om oro och utredningar, vilket inte är fallet i dag. Detta innebär en effektivisering för socialtjänsternas arbete.

Tiden för att genomföra en utredning kan, som vi har angett ovan, variera. Det handlar om alltifrån olika familjeförhållanden, möjligheten att snabbt få tag på referenspersoner, tidigare kännedom om familjen, eventuellt tolkbehov m.m. I kapitel 9 föreslår vi att socialnämnden ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren och i kapitel 10 lämnar vi förslag som innebär att det ska finnas möjlighet att ta del av anmälningar och utredningar längre tillbaka i tiden än i dag. Detta är åtgärder som vi menar kommer att effektivisera och höja kvaliteten på utredningsarbetet.

En utredning ska som utgångspunkt vara slutförd inom fyra månader (11 kap. 2 § andra stycket SoL). Detta utgör således den bortre gränsen för utredningens bedrivande.

Mot bakgrund av ovanstående faktorer uppskattar vi att en utredning sammanlagt tar ca 25–30 timmar att genomföra (jfr utkast till lagrådsremiss *Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*, s. 194). I den uppskattade tiden innefattas samtliga åtgärder, inklusive sådant såsom intern föredragning.

Lönekostnader

Inom socialtjänsten arbetar flera olika yrkeskategorier. Det handlar t.ex. om avdelnings- och enhetschefer, s.k. förste socialsekreterare, socialsekreterare och nämndsekreterare. I socialnämnden finns även arvoderade förtroendevalda.

Vem som gör vad inom respektive socialtjänst kan variera, inte minst beroende på kommunens storlek. Eftersom vi inte har kännedom om hur arbetet fördelar sig inom samtliga kommuner har vi i denna beräkning utgått från att en socialsekreterare gör samtliga

åtgärder. Att vi beräknar kostnaden utifrån en socialsekreterares lön innebär att kostnaderna för de åtgärder som egentligen utförs av en nämndsekreterare är något högre. På motsvarande sätt resulterar en sådan beräkning i att kostnaderna för uppgifter som egentligen utförs av en person i chefsposition är något lägre. Genom antagandet om att samtliga åtgärder utförs av en socialsekreterare är vår ambition att få fram en rimlig genomsnittskostnad.

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) lönestatistik var månadslönen år 2021 i snitt 36 800 kronor för en socialsekreterare.¹³⁰ Månadslönen inklusive Tillväxtverkets schablon, vilket omfattar semesterersättning, arbetsgivaravgifter samt s.k. ”overhead”-kostnader, uppgick därmed år 2021 till 67 712 kronor, dvs. ett påslag med ca 84 procent.¹³¹ I enlighet med Tillväxtverkets vägledning har vi sedan gjort en beräkning utifrån 226 arbetsdagar eller 160 timmar/månad vilket innebär att timkostnaden år 2021 uppgick till 423 kronor.

Vi vet inte vad den genomsnittliga timkostnaden för en socialsekreterare kommer att vara år 2025 men vi har räknat med en genomsnittlig löneökning om 2 procent per år vilket innebär att timkostnaden år 2025 beräknas uppgå till omkring 460 kronor (år 2022: $36\,800 \cdot 1,02 = 37\,536$, år 2023: $37\,536 \cdot 1,02 \approx 38\,300$, år 2024: $38\,300 \cdot 1,02 \approx 39\,000$, år 2025: $39\,000 \cdot 1,02 \approx 39\,800$, $39\,800 \cdot 1,84 \approx 73\,300$, $73\,300/160 \approx 460$).

14.6.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Bedömning: Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa bedöms leda till behov av ökade personalresurser och leder därmed till ökade kostnader för kommunerna.

Förslagen att socialnämnderna som huvudregel ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren vid en utredning av barns behov av skydd eller stöd, att det ska finnas en möjlighet till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte och att det ska införas en längre

¹³⁰ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonesok/Search/?lon=socialsekreterare>, besökt 2023-03-20.

¹³¹ Tillväxtverket (2017), *Ekonomiska effekter av nya regler Så beräknar du företagets kostnader* (Info 0696), s. 32.

gallringsfrist och förbättrad sökbarhet av handlingar som rör barn bedöms leda till marginellt ökade kostnader.

Förslaget att den som har anmält oro för barn till en socialnämnd ska få skriftlig återkoppling inom viss tid respektive förslaget om utökade möjligheter för socialnämnder att inhämta uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende eller umgänge bedöms inte leda till några ökade kostnader för kommunerna.

Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa innebär en kostnad för kommunsektorn som bör finansieras.

Förslaget att återkoppling till en anmälningsskyldig som anmält oro för ett barn ska ske skriftligen och inom viss tid liksom förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren innebär att den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras. Det förra av dessa förslag antas inte medföra några kostnadsökningar medan kostnadsökningarna för det senare förslaget antas bli marginella. Förslagen föranleder därför inte till någon ekonomisk reglering.

Övriga förslag medför inte att kommunerna åläggs någon ny uppgift och föranleder inte någon sådan kostnad för kommunsektorn att finansiering bör ske.

Skälen för utredningens bedömning

Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa

Socialnämnderna kommer behöva hantera fler anmälningar om oro för barn med anledning av vårt förslag om att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa och det finns skäl att anta att fler utredningar kommer att inledas med anledning av detta. Förslaget kommer innebära att fler barn får skydd eller stöd men också mer arbete för socialnämnderna. Förslaget kommer enligt vår bedömning kräva resursförstärkningar till socialnämnderna.

Kostnaden för förslaget kan det inledande året, 2025, antas uppgå till ca 33,1 miljoner kronor enligt följande beräkning.

Ökade antal anmälningar till följd av vårt förslag: 4 500
 Tid för genomgång av anmälningarna: 4 500 h (=4 500*1 h)
 Ökade antal utredningar till följd av vårt förslag: 2 250
 Tid för genomförande av en utredning: 67 500 h (=2 250*30 h)
 Totalt antal timmar: 72 000 h (=67 500 h+4 500 h)
Total kostnad: ca 33,1 miljoner kronor ($\approx 72\,500 \cdot 460$)

Vid en framskrivning baserat på de antaganden vi har gjort ovan om en utveckling av antalet anmälningar samt lönekostnader uppskattar vi kostnaderna för år 2026 till ca 36 miljoner kronor. Enligt vad vi uppskattar finns det inte anledning att anta att kostnaderna för de närmst följande åren därefter kommer att avvika avsevärt från år 2025 eller år 2026.

Beräkningen avser den gemensamma kostnaden för samtliga kommuner. Vår bedömning är att kostnaderna för varje kommun kommer att variera och att den kan variera kraftigt, inte minst utifrån kommunens storlek. Det finns också skillnader i lönenivåer och, som vi har angett ovan, finns det skäl att anta att vissa av åtgärderna kommer att genomföras av andra yrkeskategorier än en socialsekreterare.

Att fler barn kommer till socialnämnders kännedom och att det kan ske så tidigt som möjligt, dvs. när det fortfarande finns goda möjligheter att bryta en destruktiv utveckling, kommer på sikt bidra till minskade kostnader för både kommunerna och samhället i stort. Detta är av vikt att framhålla även om det inte är möjligt att beräkna vad en sådan samhällsekonomisk vinst eller besparing kommer att uppgå till.

Förslaget att återkoppling till en anmälningskyldig som anmält oro för ett barn ska ske skriftligen och inom viss tid

Redan i dag får en socialnämnd, enligt 14 kap. 1 b § SoL, återkoppla till den som har gjort en anmälan och redan i dag finns en skyldighet att återkoppla på begäran av den som enligt 14 kap. 1 § SoL anmält oro för ett barn. Förslaget att återkopplingen ska ske skriftligen och inom viss tid innebär förvisso att kommunerna åläggs ett krav. Mot bakgrund av att vi inte förslår att den information som ska lämnas i återkopplingen ska vara annan än vad som redan följer av lag innebär

förslaget emellertid inte något merarbete för kommunerna. Snarare är vår bedömning att kravet om skriftlighet kommer att medföra effektivitetsvinster och därmed kostnadsbesparingar. Detta eftersom det på goda grunder kan antas att ifyllande och översändande av en på förhand utformad blankett tar mindre tid i anspråk än att eftersöka och samtala med en anmälare per telefon, vilket många gånger är fallet i dag. Förslaget att återkoppling ska ske skriftligen och inom viss tid kan därmed inte antas medföra några ökade kostnader för kommunerna.

Förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

Vid utarbetandet av rapporten *Socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke och belastningsregistren* var Socialstyrelsen i kontakt med tre kommuner angående de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnades i rapporten. Enligt Socialstyrelsen uttryckte kommunerna att en utvidgning av möjligheten att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren kan leda till att det krävs längre arbetstid per ärende, delvis för att inhämta uppgifter men även för att sedan behandla de inhämtade uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt. Socialstyrelsen bedömde emellertid att den utökade arbetstiden per ärende inte skulle vara av en sådan omfattning att det leder till väsentliga kostnadsmässiga konsekvenser för kommunen (s. 34).

Vår bedömning är att vårt förslag om att socialnämnden ska inhämta utdrag ur misstanke- och belastningsregistren vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd kommer att medföra visst merarbete för socialnämnderna på sätt som beskrivits i Socialstyrelsens rapport.

Hur lång tid dessa åtgärder kommer att ta i anspråk är svårt att uppskatta och kan variera. I dag sker inhämtande av registerutdrag via en blankett som ska fyllas i och skickas in till Polismyndigheten via brev eller fax. Genom ett digitalt förfarande, vilket vi förordar, blir inhämtandet mer effektivt än i dag. Detta är av relevans, inte minst när utdrag ska inhämtas för flera personer.

När det gäller antalet registerutdrag som det kan förväntas att socialnämnderna kommer att begära in så är det svårt att uppskatta eftersom det, trots att vi föreslår att inhämtande som huvudregel ska

ske för vissa personer, kan variera. Det kan inte heller uteslutas att socialnämnderna i ett stort antal ärenden kommer att bedöma att det inte behöver inhämtas registerutdrag och att de således tillämpar det undantag som är möjligt att göra i förhållande till huvudregeln. I genomsnitt kan det likväldigt antas att i vart fall ett utdrag per utredning kommer att inhämtas.

Ovan har vi gjort ett antagande om att den genomsnittliga tidsåtgången för genomförande av en utredning uppgår till ca 25–30 timmar (se avsnitt 14.6.2 under rubriken *Genomsnittlig tidsåtgång för att ta emot anmälan, inledande bedömning, utredning och återkoppling*). Även om nu behandlat förslag medför viss utökad arbetstid i varje ärende bedömer vi att den inte är så omfattande att den inte ryms inom den tid som en utredning redan i dag tar i anspråk.

Vi har bedömt att socialnämnderna bör få del av uppgifterna i misstanke- och belastningsregistren från Polismyndigheten genom annat elektroniskt utlämnande. Vi lämnar inget förslag i denna del men då detta förutsätter att det finns en fungerande digital infrastruktur ska framhållas att utarbetandet av förutsättningarna för detta bör kunna ske inom ramen för det digitaliseringsarbete som redan pågår inom samtliga kommuner i dag. Ett framtida elektroniskt utlämnande föranleder därmed inte några särskilda kostnader för kommunerna.

Med bättre riskanalyser och möjlighet till tidiga insatser kan det antas att förslaget i denna del på sikt leder till minskad arbetsbelastning och minskade kostnader för socialnämnderna.

Förslaget om förbättrad sökbarhet av handlingar som rör barn och längre gallringsfrist

Det är angeläget att anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning kan göras digitalt sökbara. För att detta ska kunna ske har vi gjort bedömningen att en anmälan om oro för barn alltid bör bli en del av en barnakt. Vad gäller de kostnadsmässiga aspekterna av detta kan konstateras att kommunerna redan i dag har system för att skapa personakter. Något nytt verksamhetsstöd eller system behöver således inte införskaffas för att en barnakt ska kunna skapas redan när en anmälan om oro inkommer.

Att en barnakt skapas så snart en anmälan om oro för barnet inkommer, om en sådan inte redan finns för barnet, innebär att anmälningar rent administrativt hanteras på ett annat sätt än i dag. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS anger vad en personakt ska och bör innehålla. De krav som ställs på vad en personakt ska innehålla kan innebära att den administrativa hanteringen av en anmälan tar något längre tid i anspråk om den ska bli en del av en personakt än vad som är fallet om handlingen endast sätts in i en pärm. Den ökade tiden får dock antas vara försumbar. Att samtliga anmälningar blir en del av en barnakt kommer innebära administrativa och arbetsrelaterade tidsvinster. Socialstyrelsen rekommenderar att socialnämnderna, om det är möjligt, beaktar tidigare inkomna anmälningar hos den egna socialnämnden när en anmälan om oro inkommit. Finns en anmälan om oro för barn alltid i en barnakt kommer arbetet med att ta fram tidigare anmälningar att bli mer effektivt. Den administrativa tidsåtgången ställd mot den administrativa tidsvinsten tar således ut varandra.

Som en del i vårt uppdrag att väga de förslag som lämnas av Socialstyrelsen i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling* mot andra möjligheter att göra anmälningar om oro för barn sökbara ska vi även redogöra för vad som är mest kostnadseffektivt.

Enligt vår bedömning kan skillnaderna i kostnader antas vara marginella. Om något menar vi att det mest kostnadseffektiva är att anmälningarna alltid blir en del av en barnakt. Detta då det blir mer effektivt att samtliga handlingar om barnet finns samlade i en och samma akt innebärande att sökning inte behöver göras i flera olika register eller akter. Den ordning vi förordar innebär vidare att befintliga system inte behöver uppdateras, vilket skulle bli fallet vid införande av det förslag som lämnas av Socialstyrelsen (se Socialstyrelsens rapport s. 71).

Oavsett om anmälningar om oro för barn blir en del av en barnakt som vi förordar eller om de sammanställs i ett sökbart register enligt Socialstyrelsens förslag kommer kommunerna göra kostnadsbesparingar vad avser tid för att gå igenom pärnarna och att finansiera fysiskt utrymme, t.ex. låsbara skåp, för de s.k. kronologiska pärnarna (se Socialstyrelsens rapport s. 73).

Förslaget om förlängd gallringsfrist för vissa handlingar i barnakter innebär att akterna blir mer omfattande, vilket kan medföra tidsmässigt merarbete för den som ska gå igenom akten. Detta kan dock inte antas vara alltför omfattande och vägs upp av att socialtjänsterna får del av mer relevant information och att de kommer kunna arbeta mer effektivt och behöva göra färre interna och externa efterforskningar avseende det barn som ett ärende gäller.

Redan i dag lämnas handlingar i barnakter över till en arkivmyndighet, t.ex. handlingar som inte gallras på grund av att barnet är född den femte, femtonde eller tjugofemte. Detta då dessa handlingar är undantagna från gallring och alltså ska bevaras (12 kap. 2 § sista stycket SoL och 7 kap. 2 § socialtjänstförordningen). Förslaget om förlängd gallringsfrist för handlingar i barnakter innebär att betydligt fler handlingar än i dag kommer att lämnas över till arkivmyndigheterna.

Vid beräkningen av vad en förlängd gallringsfrist skulle kosta för arkivmyndigheterna ska påpekas att alla de kommuner som tillhör ett s.k. intensivdataområde redan i dag sparar samtliga handlingar i barnakter. För vissa kommuner kommer en förlängd gallringsfrist således inte att medföra några ökade kostnader alls.

Malmö stadsarkiv har i en skrivelse till *Arkivutredningen* (SOU 2019:58) i december 2018 gjort en beräkning avseende kostnaderna för gallring respektive bevarande av handlingar i barnakter. Malmö stadsarkiv har i nu nämnda skrivelse angett följande vad avser beräkning utifrån det egna stadsarkivets bestånd.

I Malmö Stadsarkivs senast levererade 10 år av barnakter som inte lett till placeringar (födda 5, 15 och 25) återfinns cirka 10 hyllmeter akter. En hyllmeter kostar 250 kr per år i avskrivning, hyra och service. Det innebär att detta omfång kostar malmöborna 2 500 kr om året. Hade alla akter bevarats hade kostnaden uppgått till $2\,500 \cdot 10$ det vill säga 25 000 kr med en ökning på 2 500 kr per år. Om aktomfånget varit likartat hela perioden (vilket det inte varit eftersom det var färre barn med socialtjänstären den på 1980/90-talet jämfört med idag) hade det inneburit ett totalt omfång av $2\,500 \cdot 31$ år (akter överförs till arkivinstitution 5 år efter avställning dvs år 1982-2012). Detta hade idag inneburit att kostnaden legat på 77 500 kr på ett omfång om 310 hyllmeter. Den ackumulerade kostanden [*sic!*] över de 31 åren hade enligt dagens penningvärde och kostnad för hyllförvaring varit 1 237 500 kr.

Det finns även kostnader kopplade till själva gallringen. Arbetet med att sortera ut urvalsakter, 5, 15 och 25, kontrollera sista anteckningsdag för

det som ska gallras och sedan beställa och betala för destruering med sekretesskrav innebär även det kostnader. Det är svårt att säga exakt hur mycket denna årliga hantering kostar. Utsorteringen sker ofta samtidigt som annan gallring av SoL (ekonomiskt bistånd och LVM akter mm). Utsorteringen sker på fem kontor i staden och organiseras olika. En mycket grov uppskattning är att det sammanlagda arbetet tar ungefär tio arbetsdagar varje år, det vill säga två mandagar per kontor. En dagslön med sociala avgifter för en administrativ assistent kostar runt 1 500 kr. Till detta kommer kostanden [sic!] för sekretessgallring för tio hyllmeter, ca 300 kilo, som för tjänst och administration runt detta bör ligga runt åtminstone 5 000 kr. De årliga kostnaderna för gallringsrutinerna bör således för Malmös del ligga någon stans [sic!] runt 20–25 tkr. Ackumulerat på 31 år ger detta en kostnad på 775 000 kr.

Ackumulerad kostnad för bevarande enligt dagens penningvärde blir 1 238 000 kr och kostnaden för gallringen 775 000 kr. Således har Malmö stad under 31 år tjänat 463 000 kr på att gallra handlingarna, delat på årsförtjänst har Malmö stad tjänat 15 000 kr varje år på gallringen. Med andra ord har den ekonomiska förtjänsten av att gallra barnakter varit i princip obefintlig.

Malmö stadsarkiv har framhållit att uträkningen rör en av Sveriges större städer. Förtjänsten av att gallra handlingar kan variera beroende på kommunens storlek.

I samband med våra samråd med Malmö stadsarkiv har framkommit att det sedan år 2018 har skett en ökning av kostnaderna för hyra och el. Samtidigt har lönerna för den personal som behöver hantera gallringen höjts.

De kostnader som kommer vara hänförliga till arkivmyndigheterna handlar framför allt om kostnader för förvaring samt arbete med sekretessprövning och gallring.

Vad gäller kostnaderna för förvaring är det av betydelse i vilken utsträckning kommunerna anslutit sig till ett s.k. e-arkiv. SKR, som har meddelat att de inte har några exakta siffror, har uppskattat att ungefär 80–85 procent av alla kommuner har en form av e-arkiv. SKR har angett att e-arkivets implementering och utformning varierar mellan kommunerna, där de flesta använder sitt e-arkiv för att kunna e-arkivera sina digitala handlingar från IT-verksamhetssystem, men det är ett mindre antal kommuner som också använder sitt e-arkiv för att kunna tillhandahålla sin information. Därtill varierar enligt SKR kunskapen (teknik, organisation, användning) om e-arkiv. Det saknas några säkra siffror men SKR uppskattar att det i de

kommuner som inte infört e-arkiv finns tankar om att införa sådant under de närmaste åren.

Vad gäller tidsåtgången för sekretessprövning vid begäran om utfående av handlingar är vår bedömning att den inte är möjligt att uppskatta. Detta eftersom det inte är möjligt att göra något realistiskt antagande om i hur många fall handlingar kommer att begäras ut eller vem som kommer att begära ut handlingarna samt då akternas omfång kommer att variera. Att uppskatta tiden och därmed kostnaden för sekretessprövning vid begäran om utfående av handlingar låter sig därför inte göras.

Vad avser kostnad för att utföra själva gallringen är det en kostnad som flyttas från socialnämnderna, vilka i dag som utgångspunkt ansvarar för gallring av handlingar i barnakterna, till de kommunala arkivmyndigheterna. Det handlar följaktligen inte om någon ny kostnad som uppkommer med anledning av förslaget.

Sammantaget menar vi alltså att kostnaderna för att spara handlingar under längre tid kommer att vara marginella, särskilt sedan kommunernas övergång till e-arkiv skett fullt ut.

Förslaget om ökade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte

En ökad möjlighet för myndigheter inom socialtjänsten att, i brottsförebyggande syfte, kunna lämna ut information om ett barn till andra sådana myndigheter i samma eller en annan kommun skulle på sikt kunna leda till bättre framtidsförutsättningar för barn och unga. Som en följd av detta kan kostnaderna för kommunerna, men även staten, minska. Det är emellertid inte möjligt att beräkna storleken på sådana besparingar.

Informationsutlämnandet kan förväntas få flera gynnsamma effekter för kommunerna. För den kommun vars socialtjänst lämnar ut uppgifter ger regleringen ännu ett verktyg för att skydda de barn som far illa eller riskerar att fara illa genom att begå eller utsättas för brott. För den kommun vars socialtjänst tar emot uppgifter kan effekten bli inte bara att det enskilda barn som uppgifterna rör inte begår brott utan också att de egna kommunmedborgarna inte utsätts för brott.

Som vi har konstaterat i avsnitt 14.4 är vår bedömning att förslaget om utökade möjligheter till informationsutlämnande

kommer innebära positiva effekter för arbetet med att hålla nere brottslighet i allmänhet och ungdomsbrottslighet i synnerhet. Detta i sin tur innebär flera ekonomiska fördelar för kommunerna.

En samverkan och ett informationsutbyte kan även ge värdefull kunskap om barnet som bidrar till att socialtjänsten kan erbjuda barnet rätt insatser och stöd. Förslaget kan därigenom, även om det kan innebära en ökad arbetsbelastning i ett tidigare skede, också medföra effektivitetsvinster på sikt vilket är kostnadsbesparande.

Att uppskatta tidsåtgången och därmed kostnaden för förslaget om utökad möjlighet till informationsutlämnande är inte möjligt. I samband med införandet av regleringen i 10 kap. 18 a § OSL, som avser möjligheten för socialtjänsten att lämna ut uppgifter om en enskild till polisen för att förebygga brott, konstaterade regeringen att förslaget om en viss lättnad i socialtjänstsekretessen kunde förväntas leda till ett ökat uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte samt en ökad samverkan mellan myndigheter och att det kunde finnas ett behov av information eller utbildning beträffande ändringen. Eventuella kostnader för ett ökat uppgiftsutbyte och för informationsinsatser bedömdes enligt regeringen bli marginella (prop. 2011/12:171 s. 42). Det finns enligt vår bedömning inte anledning att göra någon annan bedömning avseende vårt förslag.

Förslaget om utökade möjligheter för socialnämnder att inhämta uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende eller umgänge

Förslaget om uppgiftsskyldighet för verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn samt anställda i sådana verksamheter i samband en socialnämnds inhämtande av uppgifter avseende frågor om vårdnad, boende eller umgänge innebär inte att socialnämnden åläggs en ny uppgift. Detta då den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte innebär att socialnämnderna blir skyldiga att efterfråga uppgifter utan endast att om de efterfrågar uppgifter har de rätt att få de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Redan i dag inhämtar socialnämnderna upplysningar från verksamheter som omfattas av skollagen och förslaget förväntas därför inte medföra några ökade kostnader.

Finansiering av förslagen

Reformer som berör kommunerna bör ta hänsyn till den kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att lagstiftning som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna eller en ambitionshöjning som regel ska åtföljas av finansiering via det generella statsbidraget. Staten ska alltså inte kunna ålägga kommunerna nya uppgifter och skyldigheter utan att ge dem adekvat finansiering (prop. 1991/92:150).

Förslaget att fler myndigheter och aktörer ska vara anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa innebär inte att kommunerna åläggs en ny uppgift. Däremot innebär det en kostnad för kommunsektorn som bör finansieras. Finansiering föreslås ske genom omfördelning av medel inom statens budget. Finansiering bör hämtas från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. och omfördelas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Förslaget att återkoppling till en anmälningsskyldig som anmält oro för ett barn ska ske skriftligen och inom viss tid innebär ett nytt åliggande för kommunerna och medför att den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras. Eftersom förslaget inte bedöms föranleda någon kostnad behöver någon ekonomisk reglering inte göras.

Förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren innebär ett nytt åliggande för kommunerna och medför att den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras. Eftersom kostnadsökningen i detta fall bedöms bli marginell föranleder förslaget inte att någon ekonomisk reglering behöver göras.

Övriga förslag föranleder inte behov av förslag på finansiering då de inte medför att kommunerna åläggs någon ny uppgift och föranleder inte någon sådan kostnad för kommunsektorn att finansiering bör ske.

14.7 Konsekvenser för myndigheters verksamhet

14.7.1 Konsekvenser för myndigheters arbetsbelastning

Bedömning: Förslaget att fler myndigheter ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa innebär att de myndigheter som berörs kommer att få ett tydligt och lagstadgat ansvar för att bidra till att barn som far illa eller misstänks fara illa kommer till en socialnämnds kännedom.

Förslaget att det ska framgå av lag att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa medför att dessa myndigheter kommer att behöva ta fram riktlinjer och rutiner avseende hur anmälan om oro för barn ska göras. Även vissa länsstyrelser kommer, med anledning av förslaget att länsstyrelser ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa, behöva ta fram riktlinjer och rutiner avseende hur anmälan om oro för barn ska göras. De länsstyrelser som redan har riktlinjer eller rutiner kan i stället behöva se över dessa.

Förslaget att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa innebär att dessa myndigheter kommer behöva se över sina befintliga riktlinjer och rutiner för anmälan om oro för barn.

Samtliga ovan nämnda myndigheter kommer behöva utbilda sin personal och medvetandegöra dem om de skyldigheter som anmälningsskyldigheten innebär.

Polismyndigheten kommer behöva överväga att införa ett utbildningsinslag om den lagstadgade anmälningsskyldigheten vid sin utbildning av ordningsvakter.

Socialstyrelsen kommer behöva se över sina föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS. Socialstyrelsen kan även behöva utarbeta vägledning till stöd för socialtjänsternas tillämpning av lagstiftningen när det handlar om informationsutlämnande vid risk för att barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd kommer behöva se över sina allmänna råd liksom viss information om vad som gäller när skyddade personuppgifter förekommer i mål och ärenden som rör frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Skälen för utredningens bedömning

De myndigheter som kommer att omfattas av anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen vid kännedom om eller misstanke att barn far illa kommer att få ett tydligt och lagstadgat ansvar för att bidra till att barn som far illa eller misstänks fara illa kommer till en socialnämnds kännedom.

Förslaget att det ska framgå av lag att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa medför att dessa myndigheter kommer att behöva ta fram riktlinjer och rutiner avseende hur anmälan om oro för barn ska göras. Även vissa länsstyrelsen kommer, med anledning av förslaget att länsstyrelser ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa, behöva ta fram riktlinjer och rutiner avseende hur anmälan om oro för barn ska göras. De länsstyrelser som redan har riktlinjer eller rutiner kommer i stället att behöva se över dessa.

Förslaget att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa innebär att dessa myndigheter kommer att behöva se över sina befintliga riktlinjer och rutiner för anmälan om oro för barn.

Samtliga ovan nämnda myndigheter kommer att behöva utbilda sin personal och medvetandegöra dem om de skyldigheter som anmälningsskyldigheten innebär.

Polismyndigheten kommer att behöva överväga om det vid utbildning av ordningsvakter bör införas ett utbildningsinslag om den lagstadgade anmälningsskyldigheten.

Vi har bedömt att en anmälan om oro för barn alltid bör bli en del av en barnakt. Om denna ordning införs innebär det att Socialstyrelsen kan behöva se över sina föreskrifter och allmänna råd om

dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Frågor om sekretess och sekretessbrytande bestämmelser upplevs ofta som komplicerade och risken är att rädsla för att lämna ut för mycket eller felaktiga uppgifter leder till att den av oss föreslagna bestämmelsen som tillåter ett utlämnande av uppgifter när ett barn riskerar att begå eller utsättas för brottslig verksamhet inte tillämpas i avsedd utsträckning. I syfte att stödja kommunerna kan Socialstyrelsen behöva utarbeta vägledning angående tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen.

Mot bakgrund av den förändrade lagstiftningen avseende uppgiftsskyldighet och begränsad partsinsyn när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller göra en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge kan Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) behöva se över sina allmänna råd eller annan information.

14.7.2 Ekonomiska konsekvenser för myndigheterna

Bedömning: Förslaget att Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten uttryckligen i lag ska anges omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa liksom förslaget att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, länsstyrelserna, Skatteverket och Tullverket ska omfattas av denna anmälningsskyldighet bedöms innebära vissa kostnader för dessa myndigheter.

Förslaget att ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa bedöms innebära vissa ökade kostnader för Polismyndigheten. Förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren bedöms också innebära ökade kostnader för Polismyndigheten.

Socialstyrelsen bedöms få ökade kostnader för arbetet med att se över sina föreskrifter och allmänna råd samt för utarbetande av vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftningen när det gäller informationsutlämnande vid risk för att barn begår eller utsätts för brottslig verksamhet.

Att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd kommer behöva se över sina allmänna råd och annan publicerad information i vissa frågor rörande vårdnad, boende och umgänge med barn kan antas innebära vissa kostnader för myndigheten.

De nu identifierade kostnaderna bedöms kunna hanteras inom respektive myndighets befintliga budgetramar.

Skälen för utredningens bedömning

Särskilt om kostnaderna för de myndigheter som ska vara skyldiga att anmäla kännedom om eller misstanke att barn far illa

De kostnader som kan komma att uppstå för myndigheterna vid en lagstadgad anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen är bl.a. hänförliga till att ta fram eller se över interna riktlinjer respektive rutiner för anmälan om oro för barn till en socialnämnd samt att utbilda personal om vad anmälningsskyldigheten innebär.

Socialstyrelsens handbok *Anmäla oro för barn – Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare*, som utförligt beskriver bl.a. innebörden av anmälningsskyldigheten samt vad som görs och vad som sker i samband med en anmälan om oro för barn, gör att revidering eller utarbetande av riktlinjer kan ske på ett effektivt sätt och därmed begränsa tidsåtgången för detta.

För de myndigheter som redan har riktlinjer eller rekommendationer vad gäller anmälan om oro för barn till en socialnämnd får det antas att det redan ingår i den löpande verksamheten att vid behov gå igenom och uppdatera dessa.

De myndigheter som saknar intern vägledning eller interna riktlinjer för när en anmälan om oro för barn ska göras, vad den ska innehålla och hur detta ska dokumenteras i den egna verksamheten behöver utarbeta sådana, vilket kommer utgöra en kostnad.

Vid vår genomgång av Tullverkets, Kronofogdemyndighetens, Skatteverkets, Kustbevakningens, Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets dokument med rutiner, riktlinjer eller information om anmälan om oro för barn har vi kunnat konstatera att vissa myndigheter har dokument som även innefattar sådant som t.ex. bemötande av barn i allmänhet, information om Barnkonventionen samt hur och när en polisanmälan ska göras. Det

genomsnittliga sidantalet som enbart avser anmälan om oro för barn uppgår till två och en halv A4 sida.

För att beräkna kostnaden för utarbetande av interna riktlinjer vid respektive myndighet har vi utgått från att det kommer att göras av en jurist vid myndigheten. Utifrån SCB:s statistik om månadslönen för en förvaltnings- och organisationsjurist inom statlig sektor uppskattar vi att en verksjurist i snitt hade omkring 50 000 kronor i månadslön år 2021. Det innebär, med en genomsnittlig löneökning om 2 procent per år samt den beräkning Tillväxtverket förordar (se avsnitt 14.6.2) att timkostnaden för juristens arbete kommer att uppgå till ca 610 kronor år 2024, vilket är året innan ikraftträdandet och då riktlinjerna rimligen kommer att utarbetas.

Vi uppskattar att det sammanlagt kommer att ta omkring 40 timmar i anspråk att ta fram de interna riktlinjerna. I denna tid inkluderas inläsning, framtagande av det skriftliga dokumentet samt muntlig föredragning för beslutsfattare.

Kostnaden för framtagande av riktlinjer för de myndigheter som inte har sådana beräknar vi därmed kommer att uppgå till ca 24 500 kronor för respektive myndighet.

För länsstyrelserna ska särskilt nämnas att utarbetande av rutiner eller vägledning bör kunna göras gemensamt för samtliga länsstyrelser vilket innebär att kostnaderna för detta inte kommer att belasta varje enskild länsstyrelse.

En lagstadgad anmälningsskyldighet vid oro för barn kommer att innebära att anställda måste medvetandegöras och få relevant information om anmälningsskyldighetens innebörd och tillvägagångssätt. Det bör dock knappast handla om några mer omfattande eller tidskrävande utbildningsinsatser utan är snarare typexempel på information som kan delges de anställda skriftligen.

Ytterligare kostnader som kommer att uppstå är sådana som är en följd av att en anmälan görs i ett konkret fall. Många av de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av anmälningsskyldigheten gör dock redan i dag anmälningar till en socialnämnd vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Tullverket, Kustbevakningen och Arbetsförmedlingen har därtill redan i dag tagit fram blanketter för anmälan om oro för ett barn. Detta är av relevans eftersom tydliga rutindokument och blanketter för att göra en anmälan till en socialnämnd vid kännedom om eller misstanke att

barn far illa medför att fullgörandet av anmälningsskyldigheten inte bör medföra någon ökad arbetsbelastning som är markant och därmed inte heller annat än begränsade kostnader.

Särskilt om kostnaderna för Polismyndigheten

Som vi har angett kan Polismyndigheten behöva överväga om det vid utbildning av ordningsvakter ska införas ett utbildningsinslag om ordningsvaktens lagstadgade anmälningsskyldighet. Enligt vår bedömning kan ett sådant moment inte antas ta mer tid i anspråk än att det ryms inom nuvarande utbildningstid. Viss tid kommer dock krävas för inläsning för den som ska hålla i momentet samt för förberedande av eventuellt kursmaterial. Då Polismyndigheten för egen del är anmälningsskyldig vid kännedom om eller misstanke att barn far illa utgår vi ifrån att Polismyndigheten redan i dag har personal som har god kunskap om regleringen. Några ökade kostnader bör således inte uppstå.

Förslaget att en socialnämnd som huvudregel ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren för vissa personer när den ska utreda om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd kommer leda till att antalet registerutdrag som socialnämnderna begär kommer att öka. Ovan har vi redovisat hur många utredningar vi antar kommer att inledas det närmaste året efter att förslaget om utökad anmälningsskyldighet har trätt i kraft. Vissa av de ökade antalet anmälningar som görs kommer resultera i att åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, övervägs eller beslutas. I de fallen finns det redan i dag en möjlighet att begära ut utdrag ur misstanke- och belastningsregistren. Det innebär att vissa av de utredningar som inleds kommer att vara ärenden där nu aktuella utdrag ändå hade begärts ut eller hade kunnat begäras ut.

Att beräkna eller uppskatta hur många registerutdrag som kan komma att begäras ut med anledning av vårt förslag låter sig svårligen göras. Som vi har angett i avsnitt 14.6.3, under rubriken *Förslaget att socialnämnderna som huvudregel i vissa fall ska inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren*, kan det t.ex. inte uteslutas att socialnämnderna i varierande omfattning kommer att tillämpa undantagsmöjligheten att inte hämta dessa utdrag på grund

av att det bedöms obehövt. Det innebär att det kommer finnas ärenden där utdragen inte begärs ut. Att beräkna i hur många fall utdrag inte kommer begäras ut är i nuläget inte möjligt utan måste utvärderas en tid efter det att nu aktuellt förslag tillämpats under viss tid.

Även om det i nuläget inte är möjligt att beräkna hur många utdrag som kommer att begäras ut med anledning av vårt förslag kan vi med säkerhet konstatera att fler utdrag kommer att begäras ut jämfört med i dag. Detta kommer att innebära kostnadsökningar för Polismyndigheten. Enligt vår bedömning finns emellertid i nuläget inte skäl att anta annat än att dessa kostnadsökningar kommer bli marginella. Vid denna bedömning har vi även beaktat att det i dagsläget sker en manuell hantering hos Polismyndigheten när de mottar en begäran om registerutdrag. Detta innebär att varje begäran en socialnämnd gör ska gås igenom av en person som sedan brevledes eller via fax ska skicka tillbaka registerutdragen. Kostnaden för varje begäran har Polismyndigheten, under våren år 2022, uppskattat uppgår till ca 28 kronor inklusive portokostnad. Som vi har angett i avsnitt 9.4.2 bedömer vi att utdragen framöver bör kunna lämnas ut genom annat elektroniskt utlämnande. Några portokostnader för varje enskild begäran kommer då inte uppkomma.

Sammantaget finns det alltför många osäkra faktorer för att göra en givande uppskattning av Polismyndighetens kostnader till följd av förslaget att socialnämnden ska få möjlighet att ta del av utdrag ur misstanke- och belastningsregistren i fler ärenden än i dag men under alla omständigheter bedömer vi att kostnadsökningarna för Polismyndigheten kommer att bli marginella.

Särskilt om kostnaderna för Socialstyrelsen

Arbetet med att se över sina föreskrifter och allmänna råd samt vägledningar utgör en kostnad för Socialstyrelsen. Det arbete som blir en följd av våra förslag får emellertid anses ingå i myndighetens uppgifter och därtill antas vara marginella.

Särskilt om kostnaderna för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

MFoF har, bl.a. på sin hemsida, allmänna råd vad avser socialnämnders ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge samt en handbok som berör dessa frågor. MFoF har också på sin hemsida ”frågor och svar” samt annan information som berör nu behandlade frågor. Att se över de allmänna råden, handboken och informationen på hemsidan kommer att utgöra en kostnad för MFoF. Liksom för Socialstyrelsen menar vi att det ingår i MFoF:s myndighetsuppdrag att se över och uppdatera sina föreskrifter och handböcker samt den information som lämnas på hemsidan utifrån beslutad lagstiftning. Det arbete och de kostnader som kan uppkomma med anledning av våra förslag får således anses ingå i myndighetens arbetsuppgifter.

Kostnaderna kan hanteras inom respektive myndighets befintliga budgetramar

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2023 konstaterat att Sverige är och ska vara ett föregångsland i arbetet för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Att barn växer upp med våld och övergrepp är oacceptabelt. Arbetet för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, måste fortsätta (prop. 2022/23:1 utg. omr. 4 avsnitt 3.8.3). De förslag vi lämnar utgör en del av detta prioriterade område.

En utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska föreslå en finansiering av förslagen. Med utgångspunkt i de uppskattade kostnader vi gjort ovan är vår bedömning att de kostnader som kan uppkomma med anledning av våra förslag kan hanteras inom respektive myndighets befintliga budgetram.

14.8 Konsekvenser för övriga aktörers verksamhet

Bedömning: Ordningsvakter, som föreslås omfattas av anmälningsskyldigheten vid kännedom om eller misstanke att barn far illa, får ett tydligt ansvar för att bidra till att barn som far

illa eller misstänks fara illa kommer till en socialnämnds kännedom.

De offentliga och privata verksamheter som har ordningsvakter anställda kommer behöva överväga om de ska ta fram riktlinjer eller annan vägledning avseende ordningsvaktens anmälningsskyldighet.

Förslaget om införandet av en uppgiftsskyldighet för verksamheter som avses i skollagen och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet innebär att dessa på begäran måste lämna ut uppgifter till en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning på uppdrag av allmän domstol. Förslaget kommer inte innebära någon ökad arbetsbelastning för de som kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Förslaget att ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL innebär att ordningsvakter får ett tydligt och lagstadgat ansvar för att bidra till att barn som far illa eller misstänks fara illa kommer till en socialnämnds kännedom. Detta innebär ett ytterligare fokus på barns rättigheter och utgör en viktig del i samhällets gemensamma ansvar för att kännedom om eller misstanke att barn som far illa uppmärksammas.

Som framgår av avsnitt 7.5.3 kan ordningsvakter, även om de formellt står under Polismyndighetens befäl, vara anställda av ett privat bevakningsföretag eller ha personliga uppdrag från såväl allmänna som privata aktörer. Det är inte ovanligt att ordningsvakter har flera olika uppdragsgivare eller att de arbetar deltid som ordningsvakter vid sidan om en annan anställning. De verksamheter, såväl offentliga som privata, som har ordningsvakter anställda kommer att behöva överväga om de ska ta fram riktlinjer eller annan vägledning för ordningsvaktens anmälningsskyldighet. Det ska dock framhållas att det inte är ett krav att en verksamhet har sådana rutiner eller riktlinjer. Således är det upp till respektive verksamhet att göra en bedömning av om det finns ett sådant behov.

Redan i dag inhämtas uppgifter från skolpersonal när en socialnämnd ska utreda frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Förslaget om införandet av en uppgiftsskyldighet för verksamheter som avses i skollagen och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet innebär att socialnämnden, när det bedöms finnas ett behov av det, kan få del av uppgifter även om vårdnadshavaren inte lämnar sitt samtycke och att den som får frågan om att lämna uppgifter inte behöver överväga om det finns förutsättningar för att lämna ut dessa. Förslaget underlättar för skolpersonal eftersom dessa inte behöver försäkra sig om eller förankra med vårdnadshavaren att uppgifter kan lämnas ut. Förslaget bedöms inte innebära någon ökad arbetsbelastning för de som kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten.

14.9 Samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: En förbättrad förmåga att förebygga och förhindra att barn far illa, vilket inkluderar att förebygga och förhindra att barn begår eller utsätts för brott, kan leda till att barn ges bättre framtidsutsikter när det gäller hälsa, utbildning, personlig utveckling och yrkesliv. Detta bedöms innebära positiva konsekvenser för samhällsekonomin.

Skälen för utredningens bedömning

Det grundläggande syftet med en samhällsekonomisk analys är att beräkna den totala effekten som förslagen kan ha för samhällets olika aktörer. I den samhällsekonomiska analysen är det inte enbart ekonomiska konsekvenser som värderas utan även konsekvenser såsom en förväntad nytta av ett förslag. Ett huvudmål för den samhällsekonomiska analysen är att undersöka om samhällsekonomisk lönsamhet föreligger eller om så inte är fallet.

Regeringen har i tidigare lagstiftningsarbeten konstaterat att ökade möjligheter för socialnämnder att skydda barn från att fara illa på sikt bör kunna leda till bättre framtidsförutsättningar för barn och, som en följd av detta, till minskade kostnader för kommunerna och staten (prop. 2021/22:178 s. 105). Regeringen har också konstaterat att kommunernas förebyggande arbete och tidiga insatser riktade till barn och unga lönar sig på sikt samt har hänvisat

till att studier visar att tidiga och systematiska satsningar på barn och unga minskar våldsbrotten och bidrar till att fler unga går klart gymnasiet vilket ökar möjligheten till arbete och en försörjning (prop. 2022/23:64 s. 24). Att barn får goda möjligheter att utvecklas väl och bidra till samhällets utveckling och välfärd innebär alltså samhällsekonomiska vinster för hela samhället.

Brottsligheten leder till omfattande ekonomiska och sociala kostnader för samhället och dess invånare, såväl för offer som för gärningspersoner. Vinsterna med effektiva tidiga insatser som minskar risken för livslång kriminalitet kan därmed innebära stora ekonomiska och sociala besparingar. Brottbelastade ungdomar har ofta sämre hälsa än andra. Forskning visar att fysisk och psykisk ohälsa och förtidig död är mer vanligt förekommande bland dem som är brottsligt belastade.¹³²

Ungdomsbrottslingar har även en ökad risk för självmord. Mot bakgrund av att en mindre grupp barn och unga fortsätter att begå allvarliga brott under livets gång kan insatser med endast måttlig eller svag positiv effekt vara av tämligen stor praktisk betydelse, om insatsen är effektiv mot just den grupp som begår flest brott.¹³³

Brå har i rapporten *Kostnader för brott* (2017:8) sammanfattat forskningen om brottslighetens kostnader och vilka besparingar brottsförebyggande insatser kan innebära på lång sikt. Brå konstaterar att dessa forskningsområden är behäftade med svåra metodologiska frågor då skattningar av kostnader och besparingar är osäkra. Det råder också oenighet om kostnader för upplevd trygghet, psykiskt lidande och liknande bör ingå i kalkylen samt om sådana värden på ett tillförlitligt vis kan beräknas i monetära termer. Den samlade bilden av såväl utländsk som svensk forskning är dock enligt Brå att stora samhällsekonomiska besparingar kan göras genom att förebygga att unga hamnar i långvarig brottslighet. I sin bedömning av forskningsläget och vilka utvecklingsbehov som bedöms finnas pekar Brå på att området tjänar på att angripas ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. Vidare lyfter Brå fram att kunskapen om potentiella besparingar är knuten till utvärderingsforskning då en förutsättning för ekonomiska analyser av insatser är kännedom om insatsens effektivitet.

¹³² Socialstyrelsen (2013), *Unga och brott i Sverige Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*, s. 41.

¹³³ Jfr SOU 2022:67 s. 41 och Brottsförebyggande rådet (2009), *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling En kunskapsinventering*.

I en rapport från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) om utanförskap och unga har konstaterats att främjande och förebyggande arbete genom investeringar riktade mot unga som riskerar att hamna i, eller redan befinner sig i, utanförskap kan minska såväl mänskligt lidande som kostnader både för den enskilde och för samhället i stort. Enligt rapportförfattarna kan de sammantagna samhällskostnaderna för utanförskap bland barn och unga röra sig om flera tiotals miljarder kronor på längre sikt. Sett över livsloppet står kommunen för största delen av kostnaden under uppväxten men rättsväsendets och andra aktörers andel av kostnaden ökar ju äldre personen blir. Författarna menar sammanfattningsvis att kostnaderna för utanförskap bland barn och unga bör ställas i relation till de vinster som arbetet med förebyggande och tidiga insatser kan innebära.¹³⁴

Våra förslag innebär en förbättrad möjlighet att förebygga och förhindra att barn far illa, vilket inkluderar att förebygga och förhindra att barn begår eller utsätts för brott. Detta kan leda till att barn ges bättre framtidsutsikter när det gäller hälsa, utbildning, personlig utveckling och yrkesliv vilket, mot bakgrund av ovanstående, på sikt är gynnsamt för samhällsekonomin. Våra förslag kan därför förväntas leda till ekonomiska besparingar för samhället som helhet, inte minst för kommunerna. Även för Polismyndigheten och andra delar inom rättsväsendet är besparingarna och vinsterna uppenbara om det går att förebygga och förhindra att barn involveras eller utsätts för kriminalitet.

Sammantaget menar vi att våra förslag kommer att leda till flera samhällsekonomiska vinster, även om det inte är möjligt att göra en konkret beräkning av de sammantagna samhällsekonomiska konsekvenserna.

14.10 Andra konsekvenser av förslagen

Bedömning: Förslagen i promemorian innebär en ökad möjlighet till uppföljning och utvärdering av socialtjänsternas arbete med barn vilket innebär en möjlighet till kvalitetssäkring

¹³⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2022), *Utanförskap och unga: En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*.

samtidigt som det kan vara förtroendeskapande och motverka desinformation och ryktesspridning.

Den rättsliga regleringen på området kommer bli tydligare och mer lättillgänglig. Detta gäller särskilt bestämmelserna avseende vilka myndigheter och aktörer som är anmälningsskyldiga vid kännedom om eller misstanke att barn far illa och vad gäller förslaget om begränsad partsinsyn när sekretess gäller för uppgift om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig.

Förslagen i promemorian kommer att ha positiva effekter för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen i promemorian medför inte några andra konsekvenser för de övriga områden som anges i 15 § kommittéförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Våra förslag innebär en ökad möjlighet till uppföljning och utvärdering av socialtjänsternas arbete med barn vilket innebär en möjlighet till kvalitetssäkring samtligt som det kan vara förtroendeskapande och motverka desinformation och ryktesspridning.

Våra förslag innebär också att den rättsliga regleringen kommer att bli tydligare och mer lättillgänglig. Detta gäller särskilt regleringen avseende begränsad partsinsyn i vissa fall när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Utöver de konsekvenser som vi har redovisat tidigare i detta kapitel ska också redovisas om förslagen har betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Regeringens mål för integrationspolitiken är att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter ska gälla för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Integration och segregation är företeelser som i flera avseenden är kopplade till varandra. Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114). Resultat för arbetet mot socioekonomisk segregation påverkas av faktorer inom flera olika områden, exempelvis brottslighet. Även frågor som rör socialtjänst

är viktiga faktorer i arbetet för att minska och motverka segregation (prop. 2022/23:1 utg.omr. 13 avsnitt 6.2).

Regeringen har, i syfte att minska utanförskap och segregation, föreslagit satsningar avseende bekämpning av brottslighet och socialtjänsterna vilket bl.a. innefattar socialtjänsternas arbete mot ungas brottslighet (prop. 2022/23:1 utg.omr. 13 avsnitt 6.5). De förslag vi lämnar kan bidra till denna satsning.

När det gäller konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag hänvisar vi till avsnitt 14.9 om de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Förslagen stärker barns rätt och bidrar till att myndigheter och andra aktörer i större utsträckning implementerar det som följer av Barnkonventionen som sedan den 1 januari 2020 är del av svensk lag. Förslagen bedöms i övrigt inte ha betydelse för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter eller påverka Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i EU.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdande ska ske den 1 januari 2025

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för utredningens förslag

Det är angeläget att de föreslagna författningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Vissa förberedande åtgärder kan behöva iveras. Som exempel kan nämnas att berörda myndigheter kan behöva utarbeta respektive omarbetsa sina interna riktlinjer för anmälan om oro för barn. Tiden för ikraftträdandet är också beroende av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning i Regeringskansliet, lagrådsremiss och riksdagsbehandling. Mot denna bakgrund bedömer vi att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

15.2 Behovet av övergångsbestämmelser

Förslag: Bestämmelsen i 12 kap. 2 a § socialtjänstlagen ska inte gälla för ärenden som avslutats innan ikraftträdandet.

Skälen för utredningens förslag

För ärenden som avslutats innan ikraftträdandet men där handlingarna i barnets personakt (barnakten) ännu inte gallrats ska

den föreslagna regleringen i 12 kap. 2 a § socialtjänstlagen (2001:453) inte gälla. Detta då vi bedömer att den bestämmelsen inte bör tillämpas på ärenden som inte är pågående. För övriga föreslagna bestämmelser bedömer vi att det inte behöver införas några övergångsbestämmelser.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

36 kap. Om vittne

5 §

Den som till följd av 15 kap. 1 eller 2 §, 16 kap. 1 § eller 18 kap. 5, 6 eller 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller någon bestämmelse, till vilken det hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden samt auktoriserade patentombud och deras biträden såvitt avser patenträttsliga angelägenheter enligt 2 § 1 lagen (2010:1052) om auktorisation av patentombud, får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Medlare enligt denna balk, 6 kap. 18 a § föräldrabalken, lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder eller lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister och deras biträden, får höras som vittnen om vad som anförtrots dem vid medlingen eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Den som till följd av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Trots det som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. advokater och deras biträden, dock inte försvarare, i mål angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. andra än försvarare och advokater samt deras biträden i mål angående brott som avses i 10 kap. 21 och 23 §§ offentlighets- och sekretesslagen, och
3. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund har motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken får inte höras som vittne om sådana uppgifter som en part enligt 10 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen inte har rätt att ta del av.

Om någon enligt det som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.4.

Till bestämmelsen har fogats ett nytt *sjunde stycke*. Regleringen anknyter till den föreslagna nya bestämmelsen i 10 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen som i vissa fall begränsar partsinsynen. Denna bestämmelse anger att när en socialnämnd ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken och sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller

en part har sin hemvist eller annars befinner sig har en part i målet eller ärendet inte rätt att ta del av uppgifter som innebär att de sekretessskyddade uppgifterna röjs. Bestämmelsen anger vidare att begränsningen av partsinsynen bara får ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför partens intresse av att ta del av uppgifterna.

Regleringen i det nya sjunde stycket innebär att om en part på grund av begränsad partsinsyn inte har rätt att ta del av en viss uppgift får den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett ärende om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken inte heller höras som vittne om just dessa uppgifter.

Att frågeförbudet motsvaras av ett undantag från editionsplikten framgår av 38 kap. 2 § och det föreslagna nya tillägget i 8 § samma kapitel.

38 kap. Om skriftligt bevis

8 §

Om en allmän handling kan antas ha betydelse som bevis, får rätten besluta att handlingen ska tillhandahållas.

Första stycket gäller inte

1. handling som innehåller uppgift, för vilken gäller sekretess till följd av 15 kap. 1 eller 2 § eller 16 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, om inte den myndighet som har att pröva fråga om utlämnande av handlingar har gett sitt tillstånd,
2. handling vars innehåll är sådant, att någon, som haft befattning med handlingen, enligt 36 kap. 5 § andra, tredje, fjärde, sjätte *eller sjunde* stycket inte får höras därom, eller
3. handling genom vars företeende yrkeshemlighet skulle uppenbaras, med mindre synnerlig anledning förekommer.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.4.

Regleringen innebär ett tillägg i *andra stycket andra punkten*. Detta sker till följd av det föreslagna nya sjunde stycket i 36 kap. 5 § rättegångsbalken.

Regleringen innebär att uppgifter i allmänna handlingar hos en socialnämnd, som har anknytning till socialnämndens handläggning i samband med att den har lämnat upplysningar eller utrett frågor om vårdnad, boende eller umgänge enligt 6 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken, i vissa fall inte behöver tillhandahållas. Så är fallet om partsinsynen enligt den föreslagna nya 3 b § i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen är begränsad och den som inom socialnämnden eller på uppdrag av socialnämnden har handlagt ett sådant ärende därmed inte får höras som vittne om uppgifterna (se 36 kap. 5 § sjunde stycket rättegångsbalken).

16.2 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

6 kap. Om vårdnad, boende och umgänge

18 b §

Bestämmelser om skyldigheten för medlare att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1.

Bestämmelsen är ny och lagfäster det regeringen har uttalat i propositionen *Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister* (prop. 2020/21:150), dvs. att medlare som har fått uppdrag i enlighet med 6 kap. 18 a § föräldrabalken omfattas av skyldigheten att genast anmäla till en socialnämnd om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Den föreslagna bestämmelsen anger uttryckligen att medlare är anmälningsskyldiga enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Att medlare omfattas av anmälningsskyldigheten innebär också, enligt 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen, att medlare har en skyldighet att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd, dvs. att det även föreligger en uppgiftsskyldighet.

20 c §

Verksamheter som avses i skollagen (2010:800) och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet och som har en uppgift som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge är skyldig att lämna sådan uppgift på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 19 eller 20 §§. Detsamma gäller när begäran görs av den som socialnämnden har utsett att utföra en utredning enligt 19 §.

Uppgiftsskyldighet enligt första stycket gäller inte en skolläkare, skolsköterska, psykolog eller kurator inom elevhälsan.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Paragrafen, som är ny, är tillämplig när socialnämnder på uppdrag av allmän domstol ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken. Bestämmelsen är också tillämplig när uppgifterna begärs av någon som en socialnämnd har utsett att utföra en utredning enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken.

Att bestämmelsen är tillämplig *när* en socialnämnd eller den som ska utföra en utredning i en fråga om vårdnad, boende eller umgänge vidtar olika åtgärder innebär att bestämmelsen är tillämplig så snart en domstol har beslutat om att inhämta upplysningar eller att en utredning ska verkställas.

Bestämmelsen är en sekretessbrytande bestämmelse vilket innebär att de som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska lämna uppgifter även om uppgifterna omfattas av sekretess och oberoende av om vårdnadshavaren eller barnet har lämnat sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut.

Uppgiftsskyldigheten avser uppgifter som *kan ha betydelse* för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge. Regleringen kan omfatta många olika typer av uppgifter och det är ytterst upp till den som är uppgiftsskyldig att bedöma uppgiftsskyldighetens omfattning. För att en socialnämnd ska få del av nödvändiga och relevanta uppgifter krävs det att den som begär uppgifter med åberopande av nu aktuell bestämmelse tydligt anger vilka uppgifter det kan finnas behov att få del av inom ramen för bedömningen av barnets bästa.

Bestämmelsen innebär att uppgiftsskyldighet föreligger för *verksamheter som avses i skollagen och som berör barn samt den som är anställd i sådan verksamhet*.

I skollagen finns bestämmelser om skolväsendet. Skolväsendet omfattar olika skolformer som särskilt räknas upp i 1 kap. 1 § andra stycket skollagen. Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna och av enskilda. Med enskilda avses såväl juridiska som fysiska personer (prop. 2009/10:165 s. 631).

I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskolan, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. I skolväsendet ingår också fritidshem (fritids) som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § tredje stycket skollagen). Vissa av skolformerna riktar sig inte till barn. Därför anges det särskilt i bestämmelsen att uppgiftsskyldigheten avser just verksamheter som berör barn.

Med verksamheter som avses i skollagen åsyftas inte bara skolväsendet utan även andra verksamheter som berör barn. Således inkluderar formuleringen sådana utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som inte ingår i skolväsendet men som ändå har verksamhet som berör barn, exempelvis internationella skolor, sjukhusundervisning, utbildning vid särskilda ungdomshem och öppen förskola.

Enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken kan domstolen även utse ett *annat organ* att genomföra en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning. Bestämmelsen föreskriver ingen uppgiftsskyldighet när uppgifterna begärs av ett sådant annat organ. Har ett annat organ utsetts att genomföra en utredning och lämnar föräldrarna inte sitt samtycke till att verksamheter som omfattas av skollagen och som berör barn eller anställda inom sådan verksamhet lämnar ut uppgifter bör i stället samverka mellan utredaren och socialnämnden aktualiseras. Detta är i enlighet med vad som gäller när ett annat organ har utsetts att genomföra en utredning och en vårdnadshavare inte lämnar sitt samtycke till samtal med barnet (prop. 2020/21:150 s. 151 f.).

Inom skolväsendet finns också elevhälsan som ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska

insatser (2 kap. 25 § första stycket skollagen). Inom elevhälsan ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § andra stycket skollagen). Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att från uppgiftsskyldigheten ska undantas skolläkare, skolsköterskor, psykologer och kuratorer. Att en uppgiftsskyldighet inte föreligger för dessa aktörer hindrar emellertid inte att uppgifterna ändå kan lämnas ut till en socialnämnd om samtycke föreligger.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Anmälningsskyldighet vid oro för barn

12 §

Bestämmelser om skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

Paragrafen är ny och finns under en ny rubrik. Bestämmelsen hänvisar till regleringen i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i vilken det uttryckligen ska anges att den som enligt lagen om ordningsvakter har förordnats till ordningsvakt omfattas av anmälningsskyldigheten, dvs. skyldigheten att genast anmäla till en socialnämnd om det i ordningsvaktens verksamhet uppkommer kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Att ordningsvakter omfattas av anmälningsskyldigheten innebär också att de har en skyldighet att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd, dvs. de har en uppgiftsskyldighet.

16.4 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

6 §

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med åklagarmyndigheterna.

Polismyndigheten ska fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafens tredje stycke innebär att det förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras. Regleringen omfattar såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen.

16.5 Förslaget till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

3 §

Tandvården ska bedrivas så att den uppfyller kravet på en god tandvård. Detta innebär att den ska

1. vara av god kvalitet med en god hygienisk standard och lägga särskild vikt vid förebyggande åtgärder,
2. tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen,
3. vara lätt tillgänglig,
4. bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet,

5. främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Akuta fall ska behandlas med förtur.

När tandvård ges till barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafens fjärde stycke innebär att det förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras.

16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning

14 a §

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafen innebär att det förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

24 g

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Ytterligare bestämmelser om rapporteringsskyldighet finns i 14 kap. 3 § socialtjänstlagen.

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafen innebär att det i *första stycket* förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras. Bestämmelser om rapporteringsskyldigheten enligt 14 kap. 3 § socialtjänstlagen flyttas till ett nytt *andra stycke* och är en följdändring med anledning av den ändring som görs i första stycket.

16.8 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

11 kap. Handläggning av ärenden

2 a §

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska socialnämnden inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende barnet samt närstående till barnet som är över 15 år och som barnet bor tillsammans med. Dessa registerutdrag behöver inte inhämtas om det bedöms vara obehövligt.

Om det behövs får socialnämnden vid sin utredning även inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende andra personer än de som anges i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1. Bestämmelsen är ny och kompletterar regleringen i 11 kap. 2 § socialtjänstlagen som anger att vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs.

Första stycket anger att vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd ska uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende barnet samt närstående till barnet som är över 15 år och som barnet bor tillsammans med inhämtas. Inhämtande av dessa registerutdrag

utgör således en huvudregel vid socialnämndernas utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

För andra personer än det barn som utredningen avser krävs det att tre kriterier är uppfyllda för att registerutdrag ska inhämtas. Personen ska vara *över 15 år, närstående till barnet samt bo tillsammans med barnet.*

Frågan om en person är över 15 år torde sällan vålla några problem.

Bedömningen av om en person är närstående till barnet bör ta sin utgångspunkt i familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet. Begreppet närstående har samma innebörd som på andra ställen i socialtjänstlagen där det begreppet förekommer. Utgångspunkten för bedömningen är om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan barnet och den andre personen. Föräldrar är närstående till barnet. Andra personer vilka som regel är närstående till barnet är en partner till en förälder, mor- och farföräldrar eller familjehemsföräldrar. Barnets hel-, halv- och styvsyskon är som utgångspunkt också närstående till barnet. Detta gäller även om syskonen är över 18 år.

Vid frågan om en person bor tillsammans med barnet är en given utgångspunkt om personen är folkbokförd på samma adress som barnet. Är så fallet får de i detta sammanhang anses bo tillsammans. Samma folkbokföring är emellertid inte en nödvändig förutsättning för att en person ska anses bo tillsammans med barnet. Ett barn kan t.ex. bo växelvis hos sina föräldrar innebärande att barnet bor lika mycket tillsammans med dem båda. I dessa fall får barnet, på sätt som åsyftas i denna bestämmelse, anses bo tillsammans med båda föräldrarna samt de som bor med respektive förälder.

I bestämmelsens första stycke föreskrivs en möjlighet att göra undantag från huvudregeln. Registerutdrag behöver inte inhämtas om det bedöms vara *obehövt*. Så kan t.ex. vara fallet om uppgifterna redan finns hos socialnämnden, vilket är tänkbart om socialnämnden nyligen har avslutat en utredning där uppgifterna redan har inhämtats och därför finns i barnets personakt (barnakten). Det kan även vara obehövt att inhämta registerutdragen när uppgifterna av andra skäl redan är kända för socialnämnden och uppgifterna utan hinder av sekretess kan tillföras utredningen. Ett annat exempel på när det kan bedömas vara obehövt att inhämta registerutdrag är om det överhuvudtaget inte går att utreda om en

person, som förvisso är närstående till barnet, också bor tillsammans med barnet.

Har det barn som utredning avser begått eller misstänkts för brott är det många gånger redan känt för socialnämnden. Har barnet flyttat under sin uppväxt är det inte säkert att utredande socialnämnd har kännedom om sådana förhållanden. I dessa fall kan socialnämnden i och för sig vända sig till socialtjänsten i den tidigare bosättningskommunen som då är skyldig att lämna ut uppgifter (14 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen). Ibland kan barnet ha flyttat fler än en gång och det saknas möjlighet att få en heltäckande bild av var någonstans barnet har bott. Att barnet har flyttat påverkar den bedömning som ska göras vad gäller behovet av inhämtande av registerutdrag. Det kan även finnas andra situationer där det bedöms obehövt att inhämta registerutdragen. Denna bedömning är det upp till ansvarig handläggare att göra i det enskilda fallet. Har bedömningen gjorts att ett inhämtande av registerutdragen är obehövt bör skälen för bedömningen antecknas i barnets personakt (barnakten).

Enligt *andra stycket* får en socialnämnd vid sin utredning även inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende andra personer än de som anges i första stycket om det behövs. Kretsen av personer är då inte begränsad och regleringen är åldersneutral. I och med denna reglering gäller samma möjlighet att inhämta registerutdrag vid en utredning av om ett barn är i behov av socialnämndens skydd eller stöd som i andra ärenden där en socialnämnd redan i dag har möjlighet att inhämta registerutdragen, vilket avser exempelvis ärenden om åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller adoption. Frågan om för vem registerutdrag kan inhämtas begränsas ytterst av den behovs- och proportionalitetsbedömning som ska göras enligt såväl lagen (1998:621) om misstankeregister som lagen (1998:620) om belastningsregister.

12 kap. Behandling av uppgifter

2 a §

I en personakt som avser ett barn får följande handlingar inte gallras förrän 60 år efter barnets födelse:

- 1. en anmälan enligt 14 kap. 1 § första-tredje stycket, 14 kap. 1 c § eller 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman samt handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en sådan anmälan, samt*
- 2. övriga handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.*

Övervägandena finns i avsnitt 10.8.6.

En ny bestämmelse införs i 12 kap. 2 a § socialtjänstlagen som innebär att fler handlingar än i dag undantas från huvudregeln i 12 kap. 1 § socialtjänstlagen om att anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten.

Inledningsvis anges att regleringen handlar om handlingar i en *personakt som avser ett barn*, dvs. en barnakt. Med detta åsyftas att personakten har skapats när personen var under 18 år. Om handlingar har tillförts akten även efter att barnet har fyllt 18 år saknar det betydelse.

De handlingar som räknas upp i första och andra punkten får inte gallras förrän 60 år efter barnets födelse. Eftersom handlingarna då kan antas vara överlämnade till en arkivmyndighet kommer det vara arkivmyndigheten som rent faktiskt utför gallringen.

Enligt *första punkten* omfattas en anmälan som gjorts till en socialnämnd enligt 14 kap. 1 § första-tredje stycket socialtjänstlagen, 14 kap. 1 c § socialtjänstlagen eller 7 § lagen om Barnombudsman av regleringen. Det är inte bara själva anmälan utan även handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en anmälan som omfattas. Uttrycket *har kommit in eller upprättats i samband med* har samma betydelse som i 12 kap. 2 § punkterna 1–3 socialtjänstlagen. Mer konkret avser det samtliga uppgifter som ingår i barnakten samt de uppgifter som ska dokumenteras i samband med att en anmälan om oro inkommit till socialnämnden.

Det innefattar bl.a. dokumentation av den skyddsbedömning som har gjorts och, för det fall socialnämnden beslutar att inte inleda en utredning, dokumentation som ska göras avseende förhandsbedömningen. Det omfattar också beslut av socialnämnden i frågan om en utredning ska inledas eller om en utredning inte ska inledas. Att själva beslutet ska omfattas av den längre gallringsfristen innebär inte bara att *vad* som har beslutats ska sparas utan även det som framgår av beslutet i övrigt ska sparas dvs. uppgifter om vem eller vilka beslutet avser, vilket lagrum som ligger till grund för beslutet, vilka skäl som ligger till grund för beslutet, beslutsdatum och vilken nämnd eller person som har fattat beslutet. Därtill omfattas den skriftliga återkopplingen, om en återkoppling har gjorts enligt 14 kap. 1 b § socialtjänstlagen.

Enligt *andra punkten* ska även övriga handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om en socialnämnd behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd omfattas av undantaget från huvudregeln om gallring enligt 12 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Uttrycket *övriga handlingar* klargör att handlingarna som anges i första punkten ska sparas oavsett om en utredning inleds eller inte inleds. Regleringen i andra punkten blir alltså endast aktuell om en socialnämnd har fattat ett beslut om att inleda en utredning.

Att handlingar som har kommit in eller upprättats i samband med en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd omfattas av regleringen innebär att samtliga handlingar som är hänförliga till en sådan utredning avses. Detta inkluderar bl.a. skriftliga handlingar som socialnämnden har begärt in under utredningen, skriftlig dokumentation som görs i ärendet, t.ex. vid kontakt med utomstående, beslut om att ärendet ska avslutas utan insats, beslut om insats och åtgärder som vidtas av socialnämnden för att följa upp att den enskilde får den beviljade insatsen utförd enligt nämndens beslut samt beslut om uppföljning av ett barns situation när en utredning som gäller barnets behov av skydd eller stöd avslutats utan beslut om insats (11 kap. 4 a § socialtjänstlagen) och åtgärder som vidtas vid en sådan uppföljning (11 kap. 4 c § socialtjänstlagen). Görs dokumentationen i ett s.k. BBIC-formulär eller liknande är det en handling som ska sparas enligt denna punkt.

En personakt kan avse flera personer men ska som utgångspunkt endast gälla en person. Om ett barn av någon anledning inte har en egen personakt utan handlingar som avses i första eller andra punkten finns i en annan persons personakt, t.ex. i en förälders eller ett syskons personakt och det blir aktuellt att gallra den andra personens akt bör handlingarna hänförliga till barnet skiljas ut och läggas in i en för barnet egen personakt.

11 §

Av 26 kap. 9 e § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun, utan hinder av sekretess, får lämna uppgifter som rör ett barn om det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet och ett utlämnande av uppgifterna kan antas bidra till att barnet inte far illa samt ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa. Av samma bestämmelse framgår att när uppgifter lämnats får den utlämnande och den mottagande myndigheten, utan hinder av sekretess, ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

Övervägandena finns i avsnitt 11.6.1.

I paragrafen, som är ny, hänvisas till den nya bestämmelsen i 26 kap. 9 e § offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter som rör ett barn, dvs. en person under 18 år, utan hinder av socialtjänstsekretess under vissa i bestämmelsen närmare angivna förutsättningar får lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet samt att myndigheterna därefter får ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt ärende.

Innebörden av regleringen i 26 kap. 9 e § offentlighets- och sekretesslagen behandlas närmare i författningskommentaren till den bestämmelsen.

14 kap. Anmälan om och avhjälpande av missförhållanden m.m.

1 §

Följande myndigheter, *anställda hos sådana myndigheter* och yrkesverksamma är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa:

1. *verksamheter som avses i skollagen (2010:800) och som berör barn,*
2. *myndigheter inom hälso- och sjukvården och annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet,*
3. *tandvården,*
4. *medlare som fått uppdrag i enlighet med 6 kap. 18 a § föräldrabalken,*
5. *socialtjänsten,*
6. *den som fullgör uppgifter i verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,*
7. *Polismyndigheten,*
8. *Säkerhetspolisen,*
9. *Kriminalvården,*
10. *Kustbevakningen,*
11. *Tullverket,*
12. *Arbetsförmedlingen,*
13. *Försäkringskassan,*
14. *Migrationsverket,*
15. *Kronofogdemyndigheten,*
16. *Skatteverket,*
17. *Åklagarmyndigheten,*
18. *Ekobrottsmyndigheten,*
19. *länsstyrelserna, samt*
20. *den som enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter förordnats till ordningsvakt.*

Även andra myndigheter samt anställda hos dessa myndigheter har anmälningskyldighet enligt första stycket om myndighetens verksamhet berör barn och unga. Samma sak gäller de som är verksamma inom yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för fysisk eller psykisk misshandel i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i första och andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 7 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1–7.5.4.

Paragrafen har fått en annan redaktionell uppbyggnad och delvis en ny utformning.

Paragrafen innehåller inledningsvis en uppräkningslista av vilka myndigheter och anställda hos sådana myndigheter samt yrkesverksamma som är anmälningsskyldiga till en socialnämnd vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Bestämmelsens utformning innebär ingen ändring vad avser när anmälningsskyldighet uppkommer för de som är anmälningsskyldiga. Liksom tidigare gäller att en anmälan ska göras genast. Anmälningsskyldighet föreligger vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa och uppgifterna har framkommit inom ramen för den anmälningsskyldiges verksamhet. Med detta ska förstås den verksamhet som den anmälningsskyldige bedriver eller arbetar inom.

Första stycket anger vilka myndigheter och anställda samt yrkesverksamma som omfattas av anmälningsskyldigheten. Regleringen innebär delvis ett förtydligande av vad som redan gäller samt delvis ett tillägg av ytterligare myndigheter och aktörer som ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten gäller för hela den anmälningsskyldiges verksamhet och inte endast för en viss del av denna.

Regleringen i andra stycket första meningen fanns tidigare i första stycket första punkten och har endast ändrats redaktionellt. Någon förändring i sak är inte avsedd. Anmälningsskyldighet gäller således även fortsättningsvis för myndigheter vars verksamhet berör barn och unga och riktar sig till myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma.

Anmälningsskyldighet gäller även för de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och som fullgör uppgifter som berör barn och unga eller annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. Denna reglering är i sak oförändrad i förhållande till bestämmelsens tidigare lydelse.

Tredje stycket avser familjerådgivning vilket tidigare reglerades i andra stycket. Innehållet i regleringen är oförändrat.

Med anledning av de strukturella förändringarna i första och andra styckena har det gjorts en följdändring i *fjärde stycket* som klargör att det, liksom tidigare, för anmälningsskyldiga även föreligger en uppgiftsskyldighet. Detta innebär att de som är anmälningsskyldiga också är skyldiga att lämna en socialnämnd alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov stöd och skydd. Uppgiftsskyldigheten innebär, liksom tidigare, inte bara en skyldighet att på begäran från en socialnämnd lämna information i samband med en utredning utan också en skyldighet för den som har gjort en anmälan att utan begäran fortlöpande underrätta ansvarig socialnämnd om nytillkomna omständigheter som kan vara av betydelse för socialnämndens bedömning i den utredning som inletts med anledning av anmälan.

Femte stycket reglerar anmälningsskyldigheten för Barnombudsmannen. Regleringen fanns tidigare i bestämmelsens fjärde stycke och är i sak oförändrad.

1 b §

Socialnämnden får informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta.

Informationen ska lämnas skriftligen och, om det inte finns synnerliga skäl, inom fjorton dagar efter det att anmälan har inkommit.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

Av *första stycket* framgår att socialnämnden till den som har gjort en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen dels får lämna viss information, dels har *en skyldighet* att göra det på anmälarens begäran. Liksom tidigare behöver information om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår inte lämnas om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att göra detta.

I bestämmelsen införs ett nytt *andra stycke* som innebär ett krav på att informationen (återkopplingen) enligt första stycket ska lämnas skriftligen och, om det inte finns synnerliga skäl, inom

fjorton dagar efter att anmälan om oro inkom till socialnämnden. Denna tidsfrist korresponderar med vad som anges i 11 kap. 1 a § andra stycket socialtjänstlagen om att beslut att inleda eller inte inleda en utredning, om det inte finns synnerliga skäl, ska fattas inom fjorton dagar från det att anmälan om oro inkommit till socialnämnden. Föreligger synnerliga skäl för att vänta med att fatta beslut i frågan om en utredning ska inledas föreligger som regel även synnerliga skäl för att avvakta med att lämna information till anmälaren. Informationen ska då i stället lämnas så snart beslut i frågan om utredning har fattats. Exempel på när det kan finnas synnerliga skäl för att avvakta med att fatta beslut om en utredning ska inledas eller inte inledas och därmed även för att avvakta med återkopplingen är om utredningsarbetet behöver samordnas med polisens förhör med en ung lagöverträdare, där polisförhöret måste hållas innan en utredning inleds eller om det, trots ansträngningar, inte går att få tag på den berörda familjen.

Om anmälaren har begärt återkoppling först efter den reglerade tidsfristen ska återkoppling i stället göras snarast möjligt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.*
2. *Bestämmelsen i 12 kap. 2 a § gäller inte för ärenden som har avslutats innan ikraftträdandet.*

Övervägandena finns i kapitel 15.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2025. Lagen tillämpas från och med den dagen, men med de begränsningar som följer av övergångsbestämmelserna.

Enligt *andra punkten* ska den nya regleringen i 12 kap. 2 a § socialtjänstlagen inte gälla för ärenden som har avslutats innan ikraftträdandet. Det innebär att om ett ärende har avslutats innan ikraftträdandet ska den reglering om gallring som finns i 12 kap. 1 § socialtjänstlagen i stället vara tillämplig.

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

10 kap. Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

3 b §

När en socialnämnd ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken och sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig har en part i målet eller ärendet inte rätt att ta del av uppgifter som innebär att de sekretesskyddade uppgifterna röjs. Begränsningen av partsinsynen får bara ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför partens intresse av att ta del av uppgifterna.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.3.

Bestämmelsen, som är ny, innebär en begränsning i en parts rätt till insyn avseende vissa uppgifter som omfattas av sekretess. Syftet med bestämmelsen är att socialnämnder ska kunna inhämta den information som behövs för att bedöma barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge utan risk för att uppgifter som kan röja sekretesskyddade uppgifter till men för barnet eller en part måste lämnas ut på grund av rätten till partsinsyn.

Bestämmelsen ska tillämpas när en socialnämnd på uppdrag av en allmän domstol ska lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller 20 §§ föräldrabalken. Bestämmelsen blir aktuell så snart en domstol har beslutat att från en socialnämnd inhämta upplysningar eller att uppdra åt en socialnämnd att utse någon att utföra en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Partsinsyn innebär en rätt för den som är part i ett mål eller ärende att ta del av allt material som har tillförts målet eller ärendet, även om materialet omfattas av sekretess. Eftersom bestämmelsen begränsar rätten till partsinsyn riktar den sig endast till den som är part. Har en enskild inte partsställning är bestämmelsen alltså inte aktuell att tillämpa. Frågan om någon ska få del av de uppgifter som avses i bestämmelsen och som omfattas av sekretess får då i stället avgöras enligt annan reglering.

Att bestämmelsen begränsar partsinsynen för den som är part i ett *mål eller ärende* innebär att bestämmelsen endast är tillämplig i anslutning till en domstolsprocess. En part i en domstolsprocess avseende vårdnad, boende eller umgänge har hos socialnämnden, när den utför en vårdnads-, boende-, och umgängesutredning, rätt till insyn i det material som ligger till grund för utredningen (jfr JO 1994/95 s. 363 respektive JO 2000/01 s. 317). Den som är part hos domstolen har alltså rätt till partsinsyn hos socialnämnden när domstolen har beslutat att hämta in upplysningar från en socialnämnd eller att uppdra åt en socialnämnd att utse någon att utföra en vårdnads-, boende-, och umgängesutredning.

För att partsinsynen ska vara begränsad enligt denna bestämmelse krävs det att *sekretess* gäller för uppgift om var barnet eller en part *har sin hemvist eller annars befinner sig*. Eftersom bestämmelsen inte är en sekretessbestämmelse är en förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig att sekretess följer av annan reglering. Socialnämnden måste således identifiera relevant bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen och utifrån den regleringen göra en eventuell menprövning som kan följa av den tillämpliga sekretessbestämmelsen. Resulterar menbedömningen i att sekretess för uppgifterna inte föreligger är bestämmelsen om begränsad partsinsyn inte aktuell att tillämpa eftersom den endast gäller när sekretess gäller för uppgifterna.

Sekretess för uppgifter om var barnet eller en part *har sin hemvist eller annars befinner sig* kan gälla vid s.k. skyddade personuppgifter. Detta är ett samlingsnamn för skyddsåtgärderna *sekretessmarkering*, *skyddad folkbokföring*, och *fingerade personuppgifter*. Det är i första hand om skyddade personuppgifter föreligger som bestämmelsen blir tillämplig. Detta gäller oavsett vilken typ av skyddsåtgärd som är aktuell.

Sekretess för uppgift om var barnet *har sin hemvist eller annars befinner sig* kan även gälla av andra skäl. Exempelvis förekommer det att frågan om framför allt vårdnad är föremål för tvist i allmän domstol även om barnet har omhändertagits eller vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Sekretess för en uppgift om en underårigs vistelseort kan då föreligga i förhållande till vårdnadshavare eller förälder enligt 26 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Ska en socialnämnd lämna upplysningar eller utföra en utredning enligt 6 kap. 19 eller

20 §§ föräldrabalken i en sådan situation kan nu aktuell bestämmelse om begränsad partsinsyn också bli tillämplig. Även andra situationer när bestämmelsen kan bli tillämplig är tänkbara.

Insynsbegränsningen kan avse flera olika typer av uppgifter och begränsas av att det ska avse sådant som innebär att sekretesskyddade uppgifter röjs. Det kan handla om uppgifter som omfattas av sekretess, såsom en adress, men även uppgifter som innebär att uppgifter som omfattas av sekretess röjs, såsom namn på en referensperson eller uppgifter om förskola, skola eller en förening som barnet är engagerat i.

Genom att bestämmelsen begränsar partsinsynen har den företräde framför kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen i enlighet med vad som sägs i sista stycket i den bestämmelsen.

Eftersom anledningen till att sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller en part har sin hemvist eller annars befinner sig kan variera ska partsinsynen inte begränsas i större omfattning än vad som är nödvändigt. Begränsning av partsinsynen ska därför bara få ske om det kan antas att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför partens intresse av att ta del av uppgiften.

En intresseavvägning bör som regel leda till att uppgiften kan hemlighållas om det av någon särskild anledning kan antas att barnet eller parten för vars uppgifter sekretess råder kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs för den andre parten. Detta då partens intresse av att få del av uppgifter som medför att sekretesskyddade uppgifter om hemvist eller var någon befinner sig aldrig kan ha företräde framför barnets eller en parts intresse av att inte utsättas för våld eller annat allvarligt men. Med allvarligt men avses i detta sammanhang bl.a. sådant som hot, ofredanden och förföljelse.

Bestämmelsen är inte tillämplig om domstolen enligt 6 kap. 19 § tredje stycket föräldrabalken har gett uppdrag åt ett annat organ att utse någon att utföra en utredning. För det fall det kan antas att sekretess gäller för uppgifter om var barnet eller någon närstående till barnet har sin hemvist eller annars befinner sig bör domstolen därför särskilt överväga lämpligheten i att vända sig till ett annat organ för utseende av någon att utföra en utredning enligt nu nämnda bestämmelse.

26 kap. Sekretess till skydd för enskild inom socialtjänst, vid kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m.

Förebyggande av brott

9 e §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att uppgifter som rör ett barn lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun om

- 1. det finns risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet,*
- 2. ett utlämnande av uppgifterna kan antas bidra till att barnet inte far illa, och*
- 3. ett utlämnande av uppgifterna bedöms vara till barnets bästa.*

När uppgifter lämnats får den utlämnande och den mottagande myndigheten, utan hinder av sekretessen enligt 1 §, ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

Övervägandena finns i avsnitt 11.6.1.

Paragrafen, som är ny och införs under en ny rubrik, är en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att en myndighet inom socialtjänsten under vissa angivna förutsättningar får lämna ut uppgifter som rör ett barn till en annan myndighet inom socialtjänsten i samma eller i en annan kommun.

Förutsättningarna för uppgiftsutlämnande regleras i *första stycket*. Där framgår att det är uppgifter som rör ett barn som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Med ett barn avses en person som inte har fyllt 18 år. Att uppgifter som rör ett barn får lämnas ut innebär att även uppgifter som avser andra personer än barnet får lämnas ut. Som exempel handlar det om uppgifter om vilka som tillhör barnets familj eller bekantskapskrets. Utlämnande av uppgifter som rör andra än barnet bör dock ske med restriktivitet och får endast lämnas ut om övriga förutsättningar i paragrafen är uppfyllda.

Bestämmelsen avser informationsdelning i *brottsförebyggande syfte*. Den utlämnande myndigheten måste göra bedömningen att uppgifterna lämnas ut *för att* förhindra att barnet eller någon mot barnet begår brott. Detta genom att *med informationsutlämnandet* försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet att begå brott.

Formuleringen *myndighet inom socialtjänsten* förekommer även i 26 kap. 9 och 9 c §§ offentlighets- och sekretesslagen och har samma innebörd i nu aktuell bestämmelse. Att uppgifterna får lämnas till *en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun* innebär att uppgifter får lämnas till socialtjänsten i en annan kommun liksom även en annan del av socialtjänsten i den egna kommunen.

För att ett utlämnande ska få ske krävs att det finns risk för att barnet kommer att själv utöva eller utsättas för brottslig verksamhet. En sådan riskbedömning ska göras i varje enskilt fall. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen att det föreligger en risk för att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet. Det behöver inte röra sig om misstankar om viss närmare angiven eller preciserad brottslighet utan det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk att barnet kommer att utöva eller utsättas för brottslig verksamhet. Av särskild betydelse för bedömningen är om barnet tidigare har begått eller utsatts för brott, om barnet umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i en miljö där det finns risk för att barnet ägnar sig åt eller utsätts för kriminalitet. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall i brott medan riskbedömningen i andra fall är mer vanskelig och kan kräva fler omständigheter som underbygger bedömningen. Uttrycket *utöva brottslig verksamhet* klargör att bestämmelsen har ett brottsförebyggande syfte och att risken inte behöver kopplas till vissa specifika brott.

Ett barn kan som regel antas fara illa såväl om barnet begår brott som om barnet utsätts för brott. Kravet att uppgifter som lämnas ut ska antas bidra till att barnet inte far illa innebär att utlämnandet av en uppgift måste kunna antas leda till någon typ av effekt. Att något kan antas är ett relativt lågt ställt krav. Det krävs inte någon mer omfattande utredning vad gäller vilken effekt uppgiftsutlämnandet får.

Vidare krävs det att ett utlämnande av uppgifter bedöms vara till barnets bästa. Detta betonar vad som redan följer av Barnkonventionen, nämligen att barnets bästa ska sättas i främsta rummet när olika intressen vägs mot varandra. Innan uppgifterna lämnas ut måste en intresseavvägning göras mellan å ena sidan det integritetsintrång som ett utlämnande innebär och å andra sidan hur det förhåller sig till tillvaratagandet av barnets bästa. Det bör inte

krävas någon mer omfattande utredning i frågan utan det är tillräckligt att det utifrån situationen, givet omständigheterna i det aktuella fallet, kan antas vara till just det enskilda barnets bästa. Vad som är det bästa för ett barn behöver inte alltid vara till ett annat barns bästa. Generellt gäller att om utlämnandet av uppgifterna kan förebygga att barnet begår eller utsätts för brott bör utgångspunkten vara att det är till barnets bästa att så sker. Barnets intresse har därmed företräde framför det eventuella integritetsintrång som ett utlämnande av uppgifterna kan innebära.

Bestämmelsen innebär en möjlighet men inte en skyldighet att utan samtycke från den enskilde lämna ut uppgifter. Regleringen innebär inte heller i sig något hinder för att inhämta samtycke innan uppgifterna lämnas ut men bestämmelsen klargör att information kan lämnas ut utan att samtycke inhämtas. I vissa fall skulle ett inhämtande av samtycke kunna innebära att syftet med uppgiftslämnandet går förlorad.

Bedömningen av om uppgifter ska lämnas ut behöver inte göras av socialtjänstmyndigheten som sådan utan får göras av enskilda befattningshavare (jfr prop. 1981/82:186 s. 26).

Vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen kan variera och det är ytterst upp till den socialtjänstverksamhet och befattningshavare som förfogar över uppgifterna att avgöra inte bara om det finns förutsättningar för utlämnande utan också *vilka* uppgifter som ska lämnas ut. Som exempel kan nämnas att bestämmelsen möjliggör utlämnande av uppgifter såsom namn, personnummer och kontaktuppgifter. Andra konkreta exempel på uppgifter som kan vara aktuella att lämna ut är uppgifter om var barnet brukar uppehålla sig, var barnet går i skolan, arbetar eller deltar i fritidsaktiviteter, vilka barnet umgås med, missbruk eller psykisk ohälsa, familjeförhållanden, planerade insatser, permissioner från sluten ungdomsvård, placering utanför det egna hemmet, vem som riskerar att begå eller utsättas för brott samt de omständigheter som har legat till grund för den riskbedömning som gjorts. Uppgifter i en anmälan om oro, såväl de som har lett till en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd, som de som inte har gjort det kan också lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Regleringen i *andra stycket* innebär att den utlämnande och den mottagande myndigheten utan hinder av sekretess kan ha fortsatta

kontakter med anledning av de uppgifter som har lämnats ut enligt första stycket. Regleringen gäller oavsett om socialtjänstmyndigheterna är i samma eller olika kommuner. Syftet med regleringen är att myndigheterna vid behov, för att tillvarata barnets bästa, ska kunna följa upp eventuella insatser med anledning av den risk för brottslig verksamhet som bedömts föreligga. De fortsatta kontakterna får endast avse sådant som har anknytning till den ursprungliga kontakten och får bara ske om det behövs. Med andra ord måste en behovsprövning göras i det enskilda fallet. Det ankommer på den som ska lämna ut information vid de fortsatta kontakterna att bedöma om ett behov för sådant utlämnande föreligger.

40 kap. Sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter

Anmälan om oro för barn

7 d §

Sekretess gäller, i en verksamhet som omfattas av anmälningskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i

- 1. en anmälan som gjorts med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, och*
- 2. skriftlig information som lämnats enligt 14 kap. 1 b § socialtjänstlagen till den som anmält oro för barn.*

Sekretess gäller inte om det står klart att en uppgift kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

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

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5 och 8.3.2.

Paragrafen är ny och finns under en ny rubrik. Bestämmelsens första stycke innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som framkommer i en anmälan som har gjorts i enlighet med anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen alternativt som framkommer i skriftlig information som lämnats enligt 14 kap. 1 b § socialtjänstlagen omfattas av sekretess i anmälares verksamhet. Begreppet *personliga förhållanden* har samma innebörd som i övriga bestämmelser i offentlighets- och

sekretesslagen. Även en uppgift om att någon förekommer i en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen omfattas av begreppet.

Andra stycket innehåller ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess.

Bestämmelsen avser samtliga verksamheter som har att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att en uppgift som förkommer i en handling som avses i första eller andra punkten kan omfattas av sekretess även enligt andra bestämmelser. För det fall en annan sekretessbestämmelse också är tillämplig på uppgifterna i anmälan eller den skriftliga återkopplingen får avgöras vilken av bestämmelserna som ska ha företräde utifrån regleringen i 7 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Av tredje stycket framgår att för uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5 och 7 d §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5 och 8.3.2.

Inskränkning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller för socialtjänsten enligt 26 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att det för socialtjänsten finns en begränsning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i en anmälan samt om en utredning enligt socialtjänstlagen har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Motsvarande inskränkning gäller avseende dessa uppgifter för den som har gjort anmälan samt har fått information i samband med en återkoppling enligt 14 kap. 1 b § socialtjänstlagen.

16.10 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

6 kap. Skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal m.fl.

5 §

Hälso- och sjukvårdspersonalen ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 12–14 §§ och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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

1. har en psykisk störning eller en psykisk funktionsnedsättning,
2. har en allvarlig fysisk sjukdom eller skada,
3. är missbrukare av alkohol eller något annat beroendeframkallande medel, eller
4. utsätter eller har utsatt barnet eller en närstående till barnet för våld eller andra övergrepp.

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

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafens *fjärde stycke* innebär att det förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras.

16.11 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap. Övriga bestämmelser

13 §

Huvudmannen för verksamhet som avses i denna lag och den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafens *andra stycke* innebär att det förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras.

16.12 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

5 kap. Verksamheten

8 §

Hälso- och sjukvården ska på socialnämndens initiativ, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om *skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden* finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen, som inte innebär någon ändring i sak, behandlas i avsnitt 7.5.4.

De redaktionella ändringarna i paragrafens *andra stycke* innebär att det förtydligas vad anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen innebär samt när en anmälan om oro för ett barn ska göras.

16.13 Förslaget till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)

1 kap. Inledande bestämmelser

Anmälningsskyldighet vid oro för barn

7 §

Bestämmelser om skyldigheten att vid kännedom om eller misstanke att ett barn far illa genast anmäla det till socialnämnden finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

Paragrafen är ny och finns under en ny rubrik. Bestämmelsen hänvisar till regleringen i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Den senare bestämmelsen anger uttryckligen att Kustbevakningen och anställda vid Kustbevakningen omfattas av anmälningsskyldigheten, dvs. skyldigheten att genast anmäla till en socialnämnd om det i Kustbevakningens verksamhet uppkommer kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Att Kustbevakningen omfattas av anmälningsskyldigheten innebär också att det finns en skyldighet att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd, dvs. Kustbevakningen och anställda vid Kustbevakningen har en uppgiftsskyldighet.

Utredning om utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn

Sammanfattning

Vikten av samverkan och möjligheten till nödvändigt informationsutbyte mellan och inom myndigheter som arbetar med barn och unga har under de senaste åren lyfts fram som central i ett flertal sammanhang. Det gäller särskilt i arbetet att förebygga brott och möjligheten att i ett tidigt skede ge stöd och skydd till barn och unga i utsatta situationer. En utredare får därför i uppdrag att analysera och komma med förslag gällande frågor om utökad information till socialtjänsten, i syfte att öka skyddet för barn.

En utredare ska bland annat ta ställning till:

- hur socialnämndens möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistret inom ramen för en barnavårdsutredning kan utvidgas,
- om det ska vara obligatoriskt för socialnämnden att återkoppla till den som enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, omfattas av skyldigheten att göra en orosanmälan,
- om anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL ska utökas till att omfatta fler yrkesgrupper än i dag,
- om möjligheterna till informationsutbyte mellan socialnämnden i olika kommuner behöver utvidgas.
- om gallringsbestämmelserna i fråga om barnakter bör ändras, och

- behovet av att förbättra möjligheterna för socialnämnden att samla in information i frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 mars 2023.

Bakgrund

Vikten av samverkan i det brottsförebyggande arbetet med barn och unga har under de senaste åren betonats i olika sammanhang. Det har emellertid återkommande lyfts fram att sekretess utgör ett hinder för samverkan och informationsutbyte, även i de fall där sekretessbrytande bestämmelser finns som medger att information kan lämnas. Brottsförebyggande rådet (Brå) har därför haft regeringens uppdrag (Ju2021/00915 (delvis) att undersöka förutsättningarna att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott. Enligt Brå:s rapport (2021:2) upplever många medarbetare inom polisen och socialtjänsten att sekretessen utgör ett hinder för samarbete. Brå lämnar i sin rapport flera förslag på åtgärder i syfte att förbättra samverkan och informationsutbytet mellan myndigheter. Några av förslagen ska inom ramen för denna utredning närmare analyseras enligt vad som framgår av uppdraget.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag utrett och lämnat förslag på åtgärder för att genom förbättrad tillgång till information ge socialtjänsten ökade möjligheter att ge stöd och skydd till barn och unga (Socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, Socialstyrelsen 2021: S2021/04786). Även detta förslag bör närmare analyseras inom ramen för detta uppdrag enligt vad som närmare anges i uppdraget. I Betänkandet Hållbar socialtjänst (SOU 2020:47) föreslås att bestämmelserna om gallring i fråga om barnakter närmare ska utredas bland annat för att öka socialtjänstens möjlighet att vid utredning av barn få en helhetsbild av barnets tidigare förhållanden.

Uppdraget

Utvidgning av socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen utrett och analyserat om det finns behov av att utvidga socialnämndens möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, i syfte att förbättra nämndens möjligheter att ge barn och unga det stöd och skydd som de behöver (Socialnämndens möjlighet att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren, Socialstyrelsen 2021). Bakgrunden till uppdraget är att Justitieombudsmannen (JO) har riktat kritik mot en socialnämnd för att nämnden hämtat in utdrag ur misstanke- och belastningsregistren i en barnutredning som inte gällde ett ärende om åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga förkortad LVU. JO konstaterade i beslutet att det inte finns några bestämmelser som tydliggör när en barnutredning enligt SoL övergår till att bli ett ärende om åtgärder enligt LVU (JO 2018/19 s. 464 dnr 24462016).

Socialnämnden får med stöd av 11 § första stycket 8 förordningen (1999:1134) om belastningsregister begära uppgifter ur registret bl.a. i ärenden om åtgärder enligt LVU. När det gäller utdrag ur misstankeregistret finns en motsvarande bestämmelse i 4 § 9 i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registren får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

I redovisningen av uppdraget framgår att Socialstyrelsens sammantagna bedömning är att det befintliga regelverket inte är funktionellt utifrån sitt ändamål. Socialstyrelsen anser att det inte är ändamålsenligt att ställa krav på både allvarlighetsgrad och avsaknad av samtycke till insatsen för att socialnämnden ska få hämta in uppgifter ur belastning- och misstankeregistren. För att göra det möjligt för socialnämnden att använda uppgifter ur registren vid bedömningen av barnets behov av insatser behöver det enligt Socialstyrelsens bedömning vara möjligt för nämnden att ta del av uppgifterna oberoende av om nämnden i den stunden rent faktiskt överväger ett ingripande enligt LVU.

I ärenden där det finns en reell och påtaglig oro för ett barn, men där socialnämnden inte kan få information om barnets stöd- eller skyddsbehov genom någon mindre ingripande åtgärd, bör det enligt

Socialstyrelsen vara möjligt för nämnden att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren vid en utredning av om nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd enligt 11 kap. 2 § SoL. Socialstyrelsen anser att barnets behov av skydd eller stöd bör kunna utredas på samma sätt oavsett om socialnämnden har för avsikt att besluta om insats enligt SoL eller ansöka om vård enligt LVU. Socialstyrelsens slutsats är att det finns behov av en utvidgning av möjligheten att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i ärenden som rör barn.

Utredaren ska mot denna bakgrund lämna förslag till hur socialnämndens möjligheter att ta del av uppgifter ur registren ska förbättras. Förslagen ska omfatta nämndens möjligheter att hämta in registerutdrag även i andra situationer än då socialnämnden överväger ett ingripande enligt LVU. Syftet är att ge barn det stöd och skydd som de behöver och har rätt till. Utredaren ska ta ställning till vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en socialnämnd ska inhämta uppgifter ur registren och vilka motstridiga intressen som finns avseende den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- föreslå hur socialnämndens möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren bör utvidgas till att omfatta fler situationer än när nämnden överväger åtgärder enligt LVU,
- ta ställning till vilka uppgifter från misstanke- och belastningsregistret som socialnämnden ska kunna ta del av,
- ta ställning till om det finns ett tillräckligt sekretesskydd hos socialnämnden för uppgifterna,
- klargöra vilket merarbete ett utvidgat uppgiftslämnande skulle innebära för berörda myndigheter, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Återkoppling av orosanmälningar

Alla som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör anmäla det till socialnämnden. Vissa myndigheter och verksamheter är enligt 14 kap. 1 § SoL skyldiga att göra en sådan anmälan om de i

sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. För att socialnämnden ska kunna fullgöra sin uppgift att förebygga, erbjuda stödinsatser eller vidta åtgärder till barns skydd behöver nämnden få kännedom om barn som far illa eller misstänks fara illa (prop. 2012/13:10 s. 44). Orosanmälningar om barn eller unga från exempelvis polis och skola är centrala i arbetet med att ge skydd och stöd till barn i utsatta situationer, inte minst gällande det brottsförebyggande arbetet.

Ett problem som uppmärksammas av Brå i sin rapport (Brå 2021:2) är bristen på återkoppling från socialtjänsten till den person eller myndighet som gjort en orosanmälan om huruvida inlämnade anmälningar leder till någon åtgärd. Socialnämnden får enligt 14 kap. 1 b § SoL informera den som gjort anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska, enligt samma bestämmelse, på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. Detta kan göras utan hinder av sekretess (26 kap. 9 a § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). Innehållet i beslutsunderlaget eller annat underlag om vad som utreds får däremot inte lämnas ut (prop. 2012/13:10 s. 138). Det kan finnas situationer när socialnämnden bedömer att det är olämpligt att lämna ut informationen till anmälaren, t.ex. om utlämnandet kan antas försämra socialnämndens möjlighet att ge barnet det skydd och stöd som barnet behöver eller när vårdnadshavaren ännu inte har underrättats om beslutet att inleda en utredning (prop. 2012/13:10 s. 53).

Det framgår av Brås rapport om informationsdelning att tjänstemän inom Polismyndigheten uppger att de sällan får återkoppling på anmälningar, även om de angett i anmälan att de efterfrågar det. Detsamma gäller, enligt rapporten, även för skolans personal. Enligt Brå skulle ett större utnyttjande av möjligheten att återkoppla kunna leda till ett ökat förtroende mellan exempelvis socialtjänsten, skolan och polisen. Brå föreslår därför att det bör övervägas om det ska vara obligatoriskt att återkoppla till anmälande myndigheter, förutsatt att det med hänsyn till de individuella omständigheterna inte är olämpligt.

Den som har gjort en orosanmälan till socialnämnden vill ofta få återkoppling och veta att uppgifterna följs upp så att anmälan kan leda till en lösning som är till barnets bästa. Samtidigt som det är

angeläget att de aktörer som är anmälningsskyldiga har förtroende för socialnämnden är det viktigt att orosanmälningar hanteras på ett rättssäkert och effektivt sätt med fokus på barnets bästa i varje enskild situation. Ett område där förutsättningarna för samverkan behöver stärkas är det lokala brottsförebyggande arbetet.

Socialtjänsterna får in omkring 331 000 orosanmälningar om barn per år (Socialstyrelsen, Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa, nationell kartläggning 2018). Att införa en generell skyldighet för socialnämnden att återkoppla till anmälningsskyldiga i varje enskilt fall kan därmed vara utmanande sett till socialnämndens resurser och inte heller motiveras utifrån barnets behov av skydd. I vissa fall kan ett utsatt barn vara i behov av samordnade insatser från flera aktörer för att få sina behov av stöd- och hjälpåtgärder tillgodosedda. Dessa aktörer omfattas i regel av anmälningsplikten i 14 kap 1 § SoL. Samordnade insatser mellan aktörerna förutsätter att de berörda aktörerna samverkar med varandra. I dessa fall kan det finnas ett särskilt behov av att socialnämnden återkopplar på en orosanmälan till den anmälningskyldiga.

Utredaren ska därför

- analysera orsakerna till att socialnämndens återkoppling från socialtjänsten till den som har lämnat en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL uteblir,
- analysera behovet av att återkoppling av orosanmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL görs obligatorisk, i vissa fall eller alltid, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Anmälningskyldighet för vissa relevanta yrkesgrupper vid oro om att barn far illa

Myndigheter vars verksamheter berör barn och unga samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har enligt 14 kap. 1 § SoL en skyldighet att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Barnombudsmannens anmälningskyldighet finns i 7 § lagen

(1993:335) om Barnombudsmannen. Anmälningsskyldighet gäller även för dem som är anställda hos sådana myndigheter. Samma skyldighet gäller enligt bestämmelsen även dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller annan sådan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvårdens eller socialtjänstens område.

Yrkesgruppen ordningsvakter omfattas inte av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Däremot bör var och en, enligt 14 kap. 1 c § SoL, anmäla till socialnämnden om de får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Det finns dock ingen skyldighet att göra så enligt denna bestämmelse. Samtidigt framgår det av 11 § lagen (1980:578) om ordningsvakter att information som en ordningsvakt fått kännedom om i sin yrkesutövning omfattas av tystnadsplikt. För ordningsvakter som arbetar i det allmännas verksamheter tillämpas i stället sekretessbestämmelserna i OSL. Brå lyfter fram i sin rapport att det kan få till följd att ordningsvaktens uppgifter om barn som far illa riskerar att inte nå socialtjänsten. Då ordningsvakter utför uppgifter som ett komplement till polisens uppdrag finns det enligt Brå en osäkerhet gällande hur information om att ett barn far illa eller misstänks fara illa ska föras vidare. Det pågår en översyn av regelverket för ordningsvakter som kan innebära att ordningsvakter i större utsträckning än idag kommer att kunna medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet. Ordningsvaktsutredningen (SOU 2021:38) föreslår inga ändringar av nuvarande reglering kring ordningsvaktens skyldigheter och möjligheter att föra vidare uppgifter om att ett barn riskerar att fara illa. Enligt utredningen bör det liksom tidigare föreligga en rapporteringsskyldighet för ordningsvakter i situationer då de har vidtagit åtgärder som innebär att ett ingrepp i en grundlagsskyddad rättighet har skett. Samma sak bör gälla om en ordningsvakt får kännedom om att barn far illa eller riskerar att fara illa. Om en ordningsvakt anmäler till Polismyndigheten att ett barn far illa kan detta i sin tur medföra en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) från Polismyndighetens.

En slutsats i Brås rapport är att det bör övervägas om ordningsvakter ska omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Det finns även andra yrkesgrupper som i sitt arbete kommer i

kontakt med barn och unga eller får kännedom om förhållanden som kan påverka barn och unga där en obligatorisk anmälningsplikt framhållits som en möjlighet att stärka skyddet för barn och unga. Det kan gälla till exempel personal vid Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Utredaren behöver därför göra en bred granskning om för och nackdelar med att utvidga anmälningsskyldigheten till att omfatta fler yrkesgrupper.

Utredaren ska därför

- analysera och överväga behovet av att fler yrkesgrupper och myndigheter än idag omfattas av anmälningsskyldigheten om att ett barn far illa eller misstänks fara illa, exempelvis ordningsvakter, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket,
- när det gäller ordningsvakter överväga om anmälan i så fall bör göras till socialtjänsten eller via Polismyndigheten, och
- föreslå nödvändiga författningsförändringar.

Informationsutbyte mellan socialtjänster i olika kommuner

Socialtjänsten har en viktig roll i arbetet med att förebygga att barn och unga begår brott. Socialnämndens roll är att säkerställa skyddet och stödet till barn och unga och erbjuda insatser efter behov. Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar föreslår i sitt betänkande bl.a. att det ska införas en ny lag om att kommuner ska arbeta brottsförebyggande (SOU 2021:49). Betänkandet har remitterats och bereds närmare i Regeringskansliet. En bättre samverkan och ett utökat informationsutbyte mellan socialtjänsten i olika kommuner kan leda till bättre förutsättningar för att i ett tidigt skede ge insatser från socialtjänsten och därmed förebygga att barn och unga begår brott. Det gäller exempelvis när barn och unga tillsammans med sina familjer flyttar mellan kommuner, är placerade genom socialtjänsten i en annan kommun än hemkommunen eller går i skola i en annan kommun än där barnet eller ungdomen bor. Brå framhåller i sin rapport att det i många fall saknas rutiner och kanaler för informationsdelning mellan kommuner (Brå 2021:2).

Det behövs mer kunskap i socialtjänsten och hos andra berörda aktörer om hur information i brottsförebyggande syfte kan delas på

ett rättssäkert sätt mellan socialnämnden i olika kommuner, när det gäller barn och unga. Det behöver i detta sammanhang också analyseras om nuvarande bestämmelser är ändamålsenliga eller om det behövs nya sekretessbrytande bestämmelser, eller en uppgiftsskyldighet för att möjliggöra nödvändig delning av information mellan kommuner i brottsförebyggande syfte.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas från en myndighet till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Bestämmelsen kan bara tillämpas för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet, inte för att hjälpa en annan myndighet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår också att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 del A s. 465).

Sekretessreglerna hindrar inte heller att en uppgift om ett barn eller en närstående till denne lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom hälso- och sjukvården om det behövs för att barnet ska få nödvändig vård, behandling eller annat stöd (26 kap. 9 § OSL). Även denna bestämmelse ska enligt förarbetena användas med urskiljning och varsamhet (prop. 1990/91:111 s. 17).

Socialtjänsten har ett stort ansvar att uppmärksamma barn som far illa och information bland tidigare orosanmälningar som inte lett till utredning kan bidra i detta arbete. På uppdrag av regeringen har Socialstyrelsen analyserat de rättsliga förutsättningarna för socialtjänstens behandling av personuppgifter vid sådana orosanmälningar avseende barn som inte leder till utredning. I uppdraget ingick även att lämna förslag på de författningsändringar som är nödvändiga för att hålla sådana anmälningar sökbara (Att göra anmälningar som gäller barn sökbara, rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling, Socialstyrelsens 2021). En beredning av förslagen pågår för närvarande i Regeringskansliet. I Brås rapport framhålls att Socialstyrelsens författningsförslag är angelägna och skulle kunna leda till bättre förutsättningar för uppföljning av barn och unga som tidigare varit aktuella hos socialtjänsten. Brå anser också att det utöver det som omfattas av förslaget finns ett behov av att se över förutsättningarna att även över kommungränser få del av information om orosanmälningar som inte lett till utredning (Brå 2021:2 s 87.)

Det framgår av 10 kap. 28 § OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Informationsutbyte i brottsförebyggande syfte mellan socialtjänsten i olika kommuner kräver dels att informationen inte omfattas av sekretess alternativt att sekretessen kan brytas, dels att det inte finns något som hindrar behandlingen av personuppgifterna. En bestämmelse som innebär uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse som ger möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter mellan kommuner kan medföra svåra intresseavvägningar för den enskilda tjänstemannen. Frågor om den enskildes rätt till integritet och förtroende för socialtjänsten bör beaktas. Utredaren ska därför noga väga för- och nackdelarna av ett införande av en eventuell uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse som ger möjlighet att lämna ut uppgifter som annars hade varit sekretessbelagda. Det är också viktigt att utredaren tar som utgångspunkt de mål och det ansvar som socialtjänstens arbete utgår från, nämligen barns och ungas behov av skydd och stöd.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess inom socialtjänsten kan lämnas ut till en annan kommuns socialtjänst inom ramen för kommuners brottsförebyggande arbete, inklusive behovet av att orosanmälningar utgör en del av sådant informationsutbyte,
- ta ställning till om det behöver införas bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller andra bestämmelser som bryter sekretessen för att säkerställa nödvändigt informationsutbyte mellan socialtjänsten i olika kommuner
- beakta om det finns tillämpningsproblem gällande nuvarande regelverk och föreslå förbättringar och
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar.

Behov av att utreda gallring av barnakter i socialtjänsten

Socialtjänstens akter om ett barn är viktiga ur många aspekter. De kan bl.a. ge information om händelser som inte finns nedtecknade någon annanstans. Införandet av gallringsregler i 1980 års

socialtjänstlag gjordes främst av integritetsskäl för att enskilda inte skulle avhålla sig från kontakt med socialtjänsten av rädsla för att information om dem skulle arkiveras för framtiden. Sedan gallringsbestämmelsen infördes har medvetenheten om och fokus på barnets rättigheter ökat.

Huvudregeln är att anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten (12 kap. 1 § första stycket SoL). För register som utgör sammanställningar av uppgifter, alltså register i egentlig mening, bestäms däremot utgångspunkten för gallringsfristen av den tidpunkt då de förhållanden som den antecknade uppgiften avser har upphört (12 kap. 1 § andra stycket SoL).

År 2006 tillsatte regeringen en utredning för att undersöka vanvård och övergrepp vid fosterhem och institutioner i Sverige under 1900-talet. Vanvårdsutredningen beskriver att arkivhandlingar för många är den enda möjligheten att få kännedom om sitt biologiska ursprung och svar på frågor om sin barndom och att det därför är viktigt att handlingarna finns bevarade. Att en barnavårdsakt saknas helt eller är fragmentarisk upplevs ofta som ytterligare en kränkning. Att barnakter gallras redan efter fem år kan också försvåra för socialtjänsten att ge ett barn rätt stöd och hjälp. I en uppväxttid om 18 år är gallring efter fem år en relativt kort tid.

Handlingar som inkommit eller upprättats i samband med att ett barn har placerats utanför det egna hemmet får inte gallras (12 kap. 2 § första stycket 3 SoL). Avsikten med att undanta dessa handlingar från gallring är att barnet ska ha möjlighet att senare i livet kunna ta del av akten och se varför han eller hon var placerad och hur förhållandena var under placeringen.

I betänkandet Hållbar socialtjänst (SOU 2020:47) finns förslag om att tillsätta en utredning för att se över bestämmelserna om gallring i fråga om barnakter. Skälet till det är dels att den som har varit aktuell hos socialtjänsten som barn senare i livet ska kunna få information om vad som hände under hans eller hennes uppväxt, dels att förbättra förutsättningarna för socialtjänsten att vid utredning av barn få en helhetsbild av barnets tidigare förhållanden. Riksdagen delar uppfattningen att gallringstiderna bör ses över och har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om sökbara orosanmälningar (bet. 2020/21:SoU24 punkt 25, rskr. 2020/21:368). I tillkännagivandet konstateras att de barnakter som

finns hos socialtjänsten med vissa undantag ska gallras efter fem år. Utskottet anser att detta kan försvåra för socialtjänsten att ge ett barn rätt stöd och hjälp eftersom äldre uppgifter skulle kunna ge socialtjänsten ett bättre underlag för sin bedömning vid ett senare tillfälle (bet. 2020/21:SoU24 s. 69). Enligt betänkandet Hållbar socialtjänst bör en sådan utredning även se över om tiden för sekretess ska förlängas. I dag är den längsta tiden för sekretess i allmänna handlingar enligt 18 kap. 2 § OSL 70 år. Med ökad medellivslängd kan det finnas skäl att överväga om även tiden för allmänna handlingars sekretess behöver förlängas. Särskilt tydligt är detta i ärenden som rör barn eftersom akter med känsliga uppgifter riskerar att bli offentliga under personens livstid.

Utredaren ska därför

- analysera om gallringsbestämmelserna, i fråga om barnakter, bör ändras,
- överväga om sekretesstiden för barnakter ska förlängas, och
- vid behov föreslå författningsändringar.

Utökade möjligheter för socialnämnden att hämta in uppgifter utan vårdnadshavares samtycke i mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge

Den 1 juli 2021 trädde nya regler i kraft som syftar till att stärka barnrättsperspektivet i vårdnadsprocesser och öka skyddet för barn som riskerar att fara illa (se prop. 2020/21:150 Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister). Den nya regleringen innefattar bl.a. en ny bestämmelse i 6 kap. 20 b § föräldrabalken (förkortad FB om uppgiftsskyldighet för socialnämnden i vissa fall). Bestämmelsen innebär att en socialnämnd som har tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge är skyldig att – utan hinder av sekretess – lämna sådana uppgifter på begäran av en annan socialnämnd som ska lämna upplysningar till en domstol eller genomföra en utredning om vårdnad, boende och umgänge åt en domstol i ett mål eller ärende om ett avtal mellan föräldrarna kan godkännas. Några förslag om ytterligare möjligheter att hämta in uppgifter föreslogs inte av regeringen.

Utredningar om vårdnad, boende och umgänge syftar till att ge domstolen underlag att bedöma vad som är barnets bästa i den fråga som domstolen har framför sig. Genom den nya regleringen i föräldrabalken klargörs att socialnämnden som utgångspunkt ska tala med barnet inom ramen för sitt arbete med utredningar i mål om vårdnad, boende eller umgänge (6 kap. 19 och 20 §§ FB). I Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds (MFoF) allmänna råd (HSLF-FS 2017:51) om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge anges vilka uppgifter som en utredning därutöver bör innehålla. Utöver att samtala med barnet, barnets föräldrar, bör utredaren bl.a. ta in uppgifter från personer som genom sin professionella roll känner barnet väl, t.ex. personal vid förskola, skola och fritidshem (HSLF-FS 2017:51).

De flesta utredningsåtgärder som socialnämnden genomför bygger på frivillig medverkan från föräldrarnas sida. Flertalet föräldrar lämnar också sitt godkännande till de utredningsåtgärder som socialnämnden bedömer vara nödvändiga för att verkställa en utredning om vårdnad, boende och umgänge (prop. 2020/21:150 s. 113). Det händer dock undantagsvis att samtycke inte lämnas. I flera fall kan socialnämnden ändå fullgöra sina arbetsuppgifter. I dag krävs inte nödvändigtvis vårdnadshavarnas samtycke för att efterfråga uppgifter från förskola och skola inom ramen för en utredning om vårdnad, boende och umgänge. För att en myndighet ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter är det som nämnt i vissa fall nödvändigt att lämna ut uppgifter utanför den egna myndigheten (10 kap. 2 § OSL). Utredaren kan med stöd av denna bestämmelse kontakta de referenter som behövs i utredningen. Uppgifter får däremot inte lämnas ut med stöd av denna bestämmelse för att den mottagande myndigheten (i detta fall socialnämnden) ska kunna fullgöra sin uppgift. Den tillfrågade myndigheten avgör alltså utifrån det sekretessregelverk som gäller i den egna verksamheten om de efterfrågade uppgifterna kan lämnas ut. I vissa fall kan den tillfrågade myndigheten tillämpa den så kallade generalklausulen, som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL). Generalklausulen gäller inte för socialtjänsten eller hälso- och sjukvården.

Det är befogat att det finns större möjligheter att hämta in uppgifter i en barnavårdsutredning än inom ramen för en utredning om vårdnad, boende eller umgänge. Samtidigt är det angeläget att regelverket gör det möjligt att ta in de uppgifter som behövs och är till barnets bästa även i en vårdnadstvist, t.ex. när det i en utredning om vårdnad, boende eller umgänge förekommer uppgifter som innebär att domstolen har att göra en riskbedömning. Riksdagen delar denna bedömning och har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om möjligheter att hämta in uppgifter utan vårdnadshavares samtycke (bet. 2020/21:CU17 punkt 11, rskr. 2020/21:316). Enligt tillkännagivandet är det angeläget att regelverket gör det möjligt för socialnämnden att samla in den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge (bet. 2020/21:CU17 s. 48–51).

Mot angiven bakgrund ska utredaren överväga om det finns anledning att stärka socialnämndens möjligheter att utan vårdnadshavarens samtycke få del av uppgifter av betydelse inom ramen för upplysningar och utredningar som socialnämnden har att föra frampå uppdrag av domstolen enligt 6 kap. 19 eller 20 § FB. Det handlar i första hand om att överväga om möjligheten att hämta in uppgifter från förskolor, skolor och fritidshem bör stärkas, t.ex. genom en uppgiftsskyldighet i linje med den som framgår i 6 kap. 20 b § FB eller på något annat sätt. Förfarandet aktualiserar integritetsaspekter och det är angeläget att en uppgiftsskyldighet inte blir mer omfattande än det aktuella uppdraget kräver.

Utredaren ska därför

- utreda behovet av att utöka möjligheten för socialnämnden att samla in den information som krävs för att bedöma vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende eller umgänge,
- i detta syfte överväga om det bör införas en uppgiftsskyldighet som innebär att, främst en förskola, skola eller ett fritidshem som har tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge, är skyldig att lämna sådana uppgifter på begäran av en socialnämnd som ska lämna upplysningar eller genomföra en utredning om vårdnad, boende och umgänge till en domstol i ett sådant mål som ska pröva om ett avtal mellan föräldrarna kan godkännas,

- utreda vilka slags uppgifter som i så fall skulle vara av betydelse samt redogöra för vilka för- och nackdelar införandet av en sådan uppgiftsskyldighet skulle ha, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av lämnade förslag. En konsekvensanalys ska göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kommittéförordning (1998:1474) ska beaktas. Därtill ska utredaren bedöma förslagets konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv (barnkonventionen). Konsekvenserna avseende jämställdhet ska omfatta utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck och andra former av våld där det är relevant. Om förslagen innebär offentlig-finansiella kostnader, ska finansieringsförslag lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar innebär för rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Uppdragets utförande

Utredaren ska inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Skolverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Barnombudsmannen, Statens institutionsstyrelse, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Erfarenheter ska också hämtas in från det pågående regeringsuppdraget om tidiga och samordnade insatser (TSI), i den del som avser det brottsförebyggande arbetet (U2017/01236) samt det utvecklingsarbetet som pågår rörande informationsutbyte mellan Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Statens skolverk. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och andra berörda myndigheter. Relevanta

betänkanden och arbete inom utredningsväsendet ska beaktas, som till exempel Informationsöverföring inom vård och omsorg (SOU 2021:4), Kommuner mot brott (SOU 2021:49), En ny lag om ordningsvakter (SOU 2021:38), och En hållbar socialtjänst (SOU 2020:47) och Trygghetsberedningen (Ju 2020:09).

Utredaren får även utreda andra frågor som har ett nära samband med de frågeställningar som uppdraget omfattar.

Uppdraget ska redovisas senast den 8 mars 2023.

Ändring av uppdraget att utreda utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn (S 2022:A)

Bakgrund

Hos socialtjänsten finns personuppgifter om enskilda framför allt i personakter och frågan om var uppgifter ska dokumenteras har ett nära samband med förekomsten av personakter. Socialtjänstens akter om ett barn är viktiga ur många aspekter.

I 7 a § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förkortad SoLPuL, finns ett förbud mot att i register ta in uppgifter om känsliga personuppgifter eller uppgifter om i övrigt ömtåliga personliga förhållanden. Till följd av denna bestämmelse är det i dag inte tillåtet för socialnämnden att i register sammanställa anmälningar rörande barn som far illa eller misstänks fara illa (orosanmälningar), skyddsbedömningar och beslut om att inte inleda en utredning som inte tillhör något pågående ärende. Orosanmälningar som inte leder till utredning och som inte dokumenteras i en personakt registreras därför i regel i kronologisk ordning i en eller flera pärmar. Dessa pärmar utgör diarium (prop. 1979/80:1 s. 440 f.). Handlingarna i dessa pärmar är inte sökbara på något sätt annat än genom att manuellt bläddra igenom pärmarna.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2014:6) om handläggning av ärenden som gäller barn och unga bör tidigare inkomna anmälningar hos den egna nämnden beaktas om det är möjligt, innan nämnden beslutar att inte inleda en utredning. Eftersom orosanmälningar inte får hållas sökbara enligt det s.k. sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPuL, kan det vara svårt för

nämnden att hitta tidigare orosanmälningar då det ofta finns ett flertal pärmar med många handlingar att genomsöka. Det innebär att det kan vara svårt för socialnämnden att fullt ut kunna beakta och uppmärksamma tidigare inkomna orosanmälningar rörande barn. När socialtjänsten i dag letar bland tidigare orosanmälningar som inte lett till någon utredning, får de även del av information som många gånger är integritetskänslig rörande andra personer.

Socialstyrelsen har i rapporten Att göra anmälningar som gäller barn sökbara – rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling (S2019/02544) analyserat de rättsliga förutsättningarna för socialtjänstens behandling av personuppgifter vid orosanmälningar rörande barn som inte leder till utredning samt lämnat förslag på författningsändringar. Socialstyrelsen föreslår att ett undantag ska föras in i 7 a § SoLPuL som möjliggör för socialnämnden att sammanställa uppgifter om en orosmälan, uppgifter om den omedelbara skyddsbedömningen som görs efter en anmälan och beslutet om att inte inleda en utredning i ett sökbart register. Socialstyrelsen föreslår även att de föreslagna sammanställningarna ska gallras tre år efter det att uppgifterna fördes in i sammanställningen. Förslagen har remissbehandlats.

Utredaren har i uppdrag att bl.a. analysera om gallringsbestämmelserna i fråga om barnakter bör ändras och vid behov föreslå författningsändringar. Denna fråga tangerar den fråga som Socialstyrelsen har analyserat i sin rapport.

För orosanmälningar som sparas i kronologisk ordning i en eller flera pärmar respektive i barnets personakt, gäller i dag olika gallringsbestämmelser. Handlingar som inte ger upphov till något ärende, exempelvis en orosmälan som inte lett till någon utredning, omfattas inte av reglerna om gallring i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, om de inte sparas i en personakt. Det ankommer i stället på kommunfullmäktige att besluta om regler för förvaring och gallring av sådana handlingar enligt 16 § arkivlagen (1990:782).

Det är inte ändamålsenligt att kommuner i dag får gallra orosanmälningar i de kronologiska pärmarna vid olika tidpunkter. Det är angeläget att vissa handlingar som rör barn inte gallras under barnets barndom och att socialnämnden vid en utredning ska kunna få kännedom om barnet och vad som skett tidigare.

Utvidgat uppdrag

Det är angeläget att frågor om barnakter och gallring av vissa handlingar som rör barn ses över i ett sammanhang och att närliggande förslag hålls samman så långt det är möjligt.

Utredaren ska därför även:

- Redogöra för, och analysera, de författningsförslag som Socialstyrelsen föreslår i rapporten Att göra anmälningar som gäller barn sökbara – rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling. Utredaren ska väga de förslag som lämnas i rapporten mot andra möjligheter att göra orosanmälningar gällande barn sökbara, redogöra för de som är mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva och lämna nödvändiga författningsförslag.
- Analysera behovet och lämpligheten av att införa en särskild reglering av efter vilken tid en anmälan enligt 14 kap. 1 § och 14 kap. 1 c § SoL som inte lett till att socialnämnden inlett en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska gallras.
- Analysera för- och nackdelar med olika gallringstidpunkter för orosanmälningar som gäller barn som inte leder till utredning jämfört med barnakter som innehåller utredning och insatser, samt utifrån analysen föreslå nödvändiga författningsändringar.
- Göra jämförelser med andra nordiska länder i frågan om registrering av orosanmälningar som gäller barn och som inte leder till utredning.
- Kartlägga och bedöma de integritetsrisker som kan uppstå med anledning av den personuppgiftsbehandling som förslagen kan ge upphov till. I detta ligger även att bedöma hur omfattande personuppgiftsbehandling som förslagen kan leda till, vilket inflytande de registrerade kommer att kunna ha över behandlingen och vilken spridning personuppgifterna kommer att få.
- Bedöma förslagets förenlighet med dataskyddsförordningen och tillhörande regleringar.

Tiden för uppdraget förlängs till och med den 8 maj 2023.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]