

Rättsavdelningen
Unni Björklund
unni.bjorklund@socialstyrelsen.se

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Socialstyrelsens yttrande över promemorian Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn (Ds 2023:15)

Socialdepartementets dnr. S2023/02226

Övergripande kommentarer

Socialstyrelsen instämmer i att socialtjänsten, för ett fullgörande av sitt särskilda ansvar för barn, måste ges bästa möjliga förutsättningar för att kunna ta fram ett så bra underlag som möjligt inom ramen för utredningar som rör barn och unga.

De senaste åren har det gjorts förändringar av lagstiftningen som styr den sociala barn- och ungdomsvården och utöver förslagen i denna promemoria finns också ett flertal andra förslag på förändringar, bland annat förslaget om en ny socialtjänstlag. Regeringen har även aviserat en reform av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Socialstyrelsen vill understryka vikten av att de förändringar som redan har genomförts och förslag till nya förändringar ses i ett sammanhang vid beredning av förslagen i promemorian. För att uppnå en kunskapsbaserad, förebyggande och tillgänglig socialtjänst ser Socialstyrelsen att det behöver finnas utrymme för professionellt socialt arbete, vilket medför att det behöver finnas en balans mellan en ökad reglering och andra åtgärder för att stödja och stärka barn- och ungdomsvården.

Promemorian har haft som utgångspunkt att förtroendet för socialtjänsten ska vidmakthållas och stärkas. Socialstyrelsen instämmer i att det är en viktig utgångspunkt och ser att det måste vara av största vikt att stärka förtroendet och tilliten hos de barn och familjer som redan har eller skulle behöva få kontakt med barn- och ungdomsvården. Socialstyrelsen anser dock att det är svårt att bedöma om de specifika förslagen i promemorian kan antas bidra till att allmänhetens förtroende för socialtjänsten stärks ytterligare och anser att det är en viktig fråga att följa framöver.

Socialstyrelsen tillstyrker förslagen under 7.5.3, 7.5.4, 7.5.5 och 8.4.2 utan någon kommentar. Socialstyrelsen lämnar följande synpunkter på förslag och bedömningar nedan:

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

I promemorian har det gjorts en rättsutredning som lyfter fram många viktiga aspekter. Socialstyrelsen kan dock inte ta ställning till promemorians bedömning att ett ärende inleds när en anmälan om oro för barn inkommer. Detta då alla aspekter av frågan inte är tillräckligt utredda eller belysta. En central fråga som inte har belysts tillräckligt är hur socialtjänstlagens handlägningsregler ska anses förhålla sig till förvaltningslagen (2017:900), FL.¹ Utredaren har haft till uppdrag att väga de förslag som lämnas i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara* (2019) mot andra möjligheter att göra orosanmälningar gällande barn sökbara, redogöra för de som är mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva och lämna nödvändiga författningsförslag. Socialstyrelsen ser inte att utredningens bedömning av rättsläget ensamt, utan förslag om förtydliganden i lagstiftningen, kan förväntas leda till att anmälningar om oro alltid blir en del av en barnakt och därmed sökbara, se nedan under 10.8.2. Myndigheten ser vidare att kostnader och konsekvenser av att tillämpa förvaltningslagens regler på förhandsbedömningar inte har utretts tillräckligt.

Så som framgår av flertalet JO-ärenden som redovisas i promemorian är det inte en vanlig tolkning att hanteringen av anmälan om oro alltid utgör ett ärende. Någon annan tolkning framförs inte heller i samband med den lagändring som gjordes 2013, då 11 kap. 1 a § SoL infördes, även om det kan diskuteras vad som avses med att förhandsbedömningen utgör ett *formellt beslut*.² Ett sådant synsätt skulle också få mer genomgripande konsekvenser för socialtjänstens hantering av anmälningar i och med att det innebär att hela förhandsbedömningen omfattas av förvaltningslagens regler om ärenden, t.ex. utredningsskyldighet, kommunikering, underrättelse till parter m.m. Socialstyrelsen anser att det i den fortsatta beredningen behövs en fördjupad analys av vad detta innebär för socialnämndens nuvarande arbetssätt. Om promemorians tolkning av rättsläget ska anses vara gällande ser Socialstyrelsen det som viktigt att det säkerställs att reglerna om kommunikation och partsinsyn i FL inte innebär att vårdnadshavare alltid måste underrättas redan innan beslut om att inleda utredning fattas och att det är möjligt att vid särskilda skäl avvakta ännu längre med en underrättelse (så som framgår av 11 kap. 2 § tredje stycket SoL).³

¹ Det saknas förarbetsuttalanden om hur bl.a. 11 kap. 1 § SoL och förhandsbedömningen ska anses förhålla sig till FL. FL reglerar inte alla aspekter av hur olika ärenden inleds. Se proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s. 131–132 angående anhängiggörande och att förvaltningslagen inte reglerar parts- och processbehörighet eller vem som anses berörd av en fråga på så sätt att de har att inleda ett ärende. Se även betänkan-det SOU 2010:29 En ny förvaltningslag s. 360.

² Jfr prop. 2012/13:10 s. 59 med beskrivningen av dokumentation av förhandsbedömningen på s. 57, se även s. 61 f. angående möjligheter till klargörande samtal med barn inom ramen för förhandsbedömning.

³ Partsinsynen kan endast begränsas utifrån 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I barnavårdsärenden kan det dock ibland vara mycket viktigt att parterna (vårdnadshavarna och/eller barnet) inte genast får information om socialtjänstens utredning. Det är något som beaktats i reglerna i 11 kap. SoL om handläggning av ärenden, där det t.ex. i 11 kap. 2 § SoL framgår att vårdnadshavarna ska underrättas om beslutet att inleda utredning, men om det finns särskilda skäl kan nämnden vänta något med att informera vårdnadshavaren (t.ex. när vårdnadshavaren är misstänkt för övergrepp mot barnet och polisutredningen befinner sig i ett känsligt läge, när barnet själv misstänks för ett brott och i vissa situationer barnet självt har önskemål om att socialtjänsten avvaktar med att underrätta vårdnadshavarna).

I promemorian framhålls att det kan vara möjligt att upprätta ett ärende utifrån den inkomna anmälan utan att inleda en utredning enligt SoL. Av förarbeten till socialtjänstlagen framgår dock att en utredning omfattar all verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende.⁴ Om ett ärende inleds när anmälan kommer in innebär det vidare att socialnämnden i förhandsbedömningen skulle få ett visst utredningsansvar utifrån 23 § FL. Socialstyrelsen ser en risk att förhandsbedömningen blir en slags ”mini-utredning”. Socialstyrelsen vill understryka att det är viktigt att en förhandsbedömning inte är en mindre utredning utan just en bedömning av om en utredning ska inledas eller inte. Det är också viktigt att socialnämnden inte är skyldig att utreda alla anmälningar.

7.5.1 Det behöver förtydligas vilka som omfattas av anmälningsskyldigheten

Socialstyrelsen tillstyrker i huvudsak förslaget och instämmer i bedömningen att regleringen är delvis otydlig och att den därför kan behöva förtydligas. Vad gäller utformningen av den föreslagna bestämmelsen framstår det som något inkonsekvent att peka ut samtliga specifika myndigheter inom vissa områden (inom det brottsbekämpande området) och samtidigt slå ihop hela skolväsendet, där det också skulle kunna finnas en osäkerhet kring vilka verksamheter som ska anses vara anmälningsskyldiga.

Den föreslagna förändringen av 14 kap. 1 § SoL innebär att bestämmelsen blir omfattande och kan uppfattas som en nära nog uttömmande lista. Socialstyrelsen vill framhålla vikten av att de i lagförslaget angivna myndigheterna och verksamheterna inte ses som en uttömmande lista över vilka myndigheter som är anmälningsskyldiga, exempelvis genom att det tydliggörs i förarbeten. Enligt Socialstyrelsens mening kan förslaget, trots ambitionen att förtydliga, medföra att svårigheter att tolka bestämmelsens omfattning kvarstår eller till och med förstärks. Det gäller särskilt för de myndigheter som inte räknas upp men vars verksamhet berör barn och unga. I och med att fler myndigheter räknas upp som anmälningsskyldiga kan jämförelser med dessa myndigheters verksamhet komma att göras vid bedömningen av om en myndighets verksamhet ska anses beröra barn och unga eller inte. Det kan, enligt Socialstyrelsens mening, behöva förtydligas i den fortsatta beredningen hur bedömningen ska göras av om den egna verksamheten är av en sådan karaktär och omfattning att anmälningsskyldighet gäller. Detsamma gäller om eller hur det ska påverka bedömningen om en verksamhet som berör barn och unga inom en myndighet är att betrakta som en separat verksamhetsgren. I promemorians bedöms, gällande de myndigheter som räknas upp som anmälningsskyldiga, att myndigheternas verksamhet i dess helhet ska omfattas av anmälningsskyldigheten (s. 165). Socialstyrelsen vill uppmärksamma att motsvarande osäkerhet kan finnas när det gäller det föreslagna andra stycket i 14 kap. 1 § SoL angående anmälningsskyldighet *om myndighetens verksamhet berör barn och unga*. Det kan behöva förtydligas om det alltid är hela myndigheten som ska anses vara anmälningsskyldig även i dessa fall eller om myndigheten kan göra bedömningen att endast den del av verksamheten som

⁴ Prop. 1979/80:1 s. 562, se även JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 312.

berör barn omfattas av anmälningsskyldighet (särskilt i fall då verksamheten också utgör en separat verksamhetsgren i sekretesshänseende och/eller har ett specifikt lagreglerat uppdrag som skiljer sig från myndighetens övriga verksamhet). Om endast en separat verksamhetsgren berör barn kan det framstå som mindre ändamålsenligt att hela myndigheten ska anses vara anmälningsskyldig.

7.5.2 Ytterligare myndigheter ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Socialstyrelsen anser sig inte ha underlag att kunna ta ställning till *vilka* nya myndigheter som ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Myndigheten anser dock att det i grunden är positivt om socialtjänsten blir uppmärksam på fler barn som befinner sig i utsatta situationer och att det därför kan vara positivt att fler myndigheter blir anmälningsskyldiga. Socialstyrelsen vill samtidigt framhålla att det är viktigt att inte sätta ett likhetstecken mellan att *fler myndigheter* blir anmälningsskyldiga och att *fler barn* blir uppmärksammade. Det förutsätter bland annat att den myndighet som blir anmälningsskyldig har sådana uppgifter om barn och att myndigheten inte redan idag gör anmälningar. Socialstyrelsen vill också framhålla att anmälningar inte är det enda sättet för socialtjänsten att komma i kontakt med fler barn och familjer som kan behöva stöd. Det är viktigt att parallellt arbeta med det förebyggande arbetet och underlätta för familjer att ta kontakt och själva ansöka om stöd och hjälp.

I promemorian lyfts Socialstyrelsens rapport om utredningar av vissa skador och dödsfall under åren 2018–2021 och Socialstyrelsens nationella kartläggning Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021 som underlag för att visa på behovet av en utvidgad anmälningsskyldighet. I dessa rapporter har det dock inte beskrivits ett behov av att utöka anmälningsskyldigheten till fler myndigheter eller till några specifika nya myndigheter. I rapporterna har det identifierats områden för att utveckla och stärka barn- och ungdomsvården och stärka anmälares kunskap om vilken information som kan ingå i en anmälan. Socialstyrelsens kartläggning av anmälningar visar att landets socialtjänster tog emot omkring 422 000 anmälningar år 2021 och att antalet anmälningar fortsatt kommer vara stort eller öka. Om anmälningarna ökar ytterligare till följd av en utökad anmälningsskyldighet blir det ännu viktigare att också beakta andra behov av att stärka barn- och ungdomsvården, exempelvis genom att klargöra möjligheterna att spara alla anmälningar på ett sökbart sätt (se nedan under 10.8.2) och genom att förbättra innehållet i de anmälningar som görs.

En iakttagelse som gjorts i båda de kartläggningar av anmälningar som Socialstyrelsen genomfört är att informationen i vissa anmälningar är bristfällig. Ibland saknas till exempel en beskrivning av oron om barnet som anmälan avser, ibland saknas andra uppgifter som kan vara av vikt för socialtjänsten att känna till. Sådana anmälningar kan leda till merarbete för socialtjänsten som kan behöva kontakta anmälaren för förtydligande av innehållet i anmälan. Det finns också behov att öka kunskapen om anmälningsskyldigheten gällande omsorgsbrister bland vissa anmälningsskyldiga och att minska underrapportering av anmälningar från de verksamheter som idag är anmälningsskyldiga.⁵

⁵ Avsaknad av kunskap om försummelse och omsorgsbrister uppmärksammas både i rapporten Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021 och i Socialstyrelsens rapport om utredningar av vissa skador och dödsfall under åren 2018–2021.

8.4.1 Återkopplingens genomförande ska tydliggöras

Socialstyrelsen avstyrker förslaget men instämmer i promemorians bedömning att återkoppling inte bör bli obligatoriskt när anmälaren inte har efterfrågat det. Socialstyrelsen instämmer också i att det är av vikt att återkoppling faktiskt sker när en anmälare har begärt det (och det inte bedömts vara olämpligt att återkoppling sker). Som konstateras i promemorian finns det många enskilda och ibland samverkande anledningar till att återkoppling inte sker. Socialstyrelsen ser att det bland annat är viktigt att arbeta för en ökad samverkan mellan socialtjänst och anmälningsskyldiga verksamheter kring barn som far illa.

Socialstyrelsen ser dock inte att det är en lösning på problematiken att återkopplingen ska göras skriftligen i alla situationer. Tvärtom kan en muntlig kontakt i vissa situationer bidra till att distansen mellan anmälaren och socialsekreteraren minskar. Anmälaren kan få möjlighet att ställa generella frågor om hur socialtjänstens arbete går till. Utifrån tidsaspekten är det inte rimligt att ställa krav på att återkopplingen både ska göras muntligt och skriftligt. Socialstyrelsen anser att det bör vara upp till socialtjänsten att bedöma vilken form av kontakt som framstår som mest lämplig i det specifika fallet.

Att skapa en obligatorisk administration kring återkopplingen ökar dessutom socialtjänstens arbetsbörda i en situation då ansvarig socialsekreterare kan behöva lägga fokus på att göra bedömningar kring utredningens bedrivande och barnets behov av stöd och hjälp. Här ser Socialstyrelsen att anmälares eventuella behov av att få återkopplingen skriftligt översänd till sig inte har samma prioritet som socialtjänstens arbete i relation till barn som kan behöva skydd och stöd.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till bedömningen (s. 191-192) att handlingen bör kunna skickas till någon annan än anmälaren. Detta då det av 14 kap. 1 b § SoL framgår att socialnämnden får informera *den som gjort anmälan* enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår.

9.4.1 Socialnämnder ska få en skyldighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren i vissa ärenden

Socialstyrelsen instämmer i bedömningen att det i förordningen om misstankeregister respektive förordningen om belastningsregister bör 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 men avstyrker förslaget att socialnämnden ska få en skyldighet att inhämta uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren som huvudregel.

Enligt Socialstyrelsens bedömning, i rapporten *Socialnämndens möjligheter att ta del av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren* (2021) är det befintliga regelverket inte ändamålsenligt. För att göra det möjligt för socialnämnden att använda uppgifter ur registren vid bedömningen av barnets behov av insatser behöver det 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 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 delar dock inte promemorians bedömning att uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren är exempel på sådan grundläggande information som normalt behöver inhämtas i samtliga utredningar av barns behov av skydd och stöd. Socialstyrelsen vill understryka att en sådan utredning ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet och inte ska göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (se 11 kap. 2 § SoL). Utredningarna kan röra många olika frågor och i något ärende kan det vara centralt att inhämta uppgifter ur belastnings- och misstankeregister, medan det i ett annat ärende inte behövs, men där det istället som exempel är centralt att inhämta andra uppgifter från Polismyndigheten (exempelvis om misstankar om brott mot barn där åtal inte ännu har väckts), uppgifter om en förälders kontakter med psykiatrin eller uppgifter om barnets kontakter med elevhälsan. Samtidigt har socialtjänsten ett krav på sig att bedriva utredningen skyndsamt. Socialstyrelsen ser en risk att registerkontroll ges en oproportionellt stor betydelse genom förslaget.

Förslaget tar inte heller hänsyn till att utredningar enligt 11 kap. 2 § SoL kan ha inletts genom ansökan där barnet/familjen i fråga kan vara hjälpsökande och positiva till insatser. Det är en risk att de som förekommer i registren drar sig för att söka hjälp, även i fall där uppgifterna i registret inte har betydelse för socialtjänstens utredning.

I promemorian görs en parallell till familjehemsutredningar och att utdrag ur belastningsregistret ska inhämtas i dessa utredningar. Här vill Socialstyrelsen framhålla att en familjehemsutredning utförs med samtycke från den som vill bli familjehem och med ett annat syfte, nämligen att en familj ansöker om att få ett uppdrag från nämnden. Det finns, till skillnad från en utredning enligt 11 kap. 2 § SoL, ingen möjlighet att bedriva en familjehemsutredning utan samtycke.

Socialstyrelsen ifrågasätter att en skyldighet att inhämta registerutdrag skulle underlätta för socialsekreterare. Så som förslaget är utformat måste socialsekreteraren ändå göra en bedömning av om det är obehövt att inhämta informationen, samt i nästa skede ta ställning till om eventuell inkommen information är relevant för utredningen. Den ökade administration som förslaget innebär inte står inte i proportion till värdet av att kontroll i de aktuella registren blir huvudregel vid socialnämndernas utredning. Av promemorian (s. 217) framgår att den reglering som föreslås innebär ett komplement till den behovs- och proportionalitetsbedömning som ska göras enligt såväl 6 § lagen om misstankeregister som 7 § lagen om belastningsregister. Socialstyrelsen ställer sig frågande till vad det innebär och ser att det kan bli en svår bedömning för socialsekreterare hur de ska uppfylla den skyldighet som föreslås införas i SoL samtidigt som de behöver göra en behovs- och proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

I promemorian lyfts som en fördel att en skyldighet till registerkontroll skulle innebära att den vars uppgifter begärs in inte behöver känna sig utpekad. Socialstyrelsen vill i relation till det framhålla att det dock inte går att komma ifrån att socialtjänsten vid den här typen av utredningar kan behöva göra bedömningar som den enskilde kan uppleva som utpekande. I professionaliteten ingår att

motivera och göra bedömningar om varför vissa frågor och uppgifter behöver inhämtas eller efterfrågas och andra inte.

9.5 Skyddet för den enskildes personliga integritet och förtroendet för socialtjänsten

Socialstyrelsen instämmer inte i utredningens bedömning att förslaget utgör ett godtagbart intrång i den enskildes personliga integritet. Detta då Socialstyrelsen ifrågasätter ändamålsenligheten i och om det är proportionerligt att göra en sådan registerkontroll som en huvudregel (se ovan under 9.4.1). En begränsning av skyddet för den personliga integriteten får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (se 2 kap. 21 § RF). Vid en integritetsanalys krävs vidare att det finns en klar koppling mellan det berättigade ändamålet och de uppgifter som samlas in. Dataskyddsförordningens krav på uppgiftsminimering innebär också att de personuppgifter som en socialnämnd inhämtar och behandlar måste vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till det ändamål för vilket de behandlas. Socialstyrelsen ser att den föreslagna lagregeln kommer innebära att ovidkommande information inhämtas i en del utredningar.

Eftersom socialtjänsten måste efterfråga uppgifterna hos Polismyndigheten betyder det att den eller de personer som ska hantera utlämnandet hos polisen kommer få kännedom om i princip samtliga av de barn över 15 år och föräldrar som förekommer i socialtjänstens utredningar av barn, vilket är något som behöver beaktas i integritetsanalysen.

10.8.1 Samtliga anmälningar om oro för barn bör bli digitalt sökbara

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att socialtjänsten behöver kunna ta del av samtliga anmälningar om oro som gjorts för ett barn. Socialstyrelsen vill understryka det som står på s. 254 i promemorian om 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. Det är viktigt att det inte råder någon tveksamhet om att det är tillåtet för socialnämnden att ta del av tidigare anmälningar som inte lett till en utredning inom ramen för barn- och ungdomsvården.

10.8.2 En anmälan om oro för barn bör alltid bli del av en barnakt

Socialstyrelsen anser att det behövs förtydligad lagstiftning som möjliggör att anmälningar kan göras sökbara och delar därför inte bedömningen som gjorts i promemorian. Socialstyrelsen anser, som framgår under 6.3, att bedömningen av rättsläget i promemorian inte i sig kan förväntas leda till att socialnämnderna kan hantera förhandsbedömningen som ett ärende. Eftersom det finns oklarheter i överordnad författning kan ett förtydligande inte göras enbart i myndighetsföreskrifter.

Det finns flera sätt att göra anmälningar som gäller barn sökbara. Socialstyrelsen invänder inte mot en lösning där anmälningar och förhandsbedömning får läggas till personakten, men vill framhålla att det i integritetshänseende idag inte torde vara skillnad på om uppgifterna sparas i personakt eller i ett separat register. I praktiken finns ingen direkt skillnad mellan ett separat sökbart register och

en personakt, då en personakt också utgör en del av ett eller flera sökbara register (normalt inom samma verksamhetssystem). En personakt som endast innehåller uppgifter om anmälningar och förhandsbedömningar skiljer sig därför till innehållet inte från om samma uppgifter skulle sparas på samma sätt i ett annat sökbart register. Att uppgifterna sparas i personakten innebär i sig inte att detta skulle ge en mer komplett bild av den enskildes förhållanden, eftersom någon utredning inte har genomförts. Det innebär heller inte att uppgifterna får vara mer eller mindre tillgängliga för socialsekreterare. Frågan om *var* anmälningarna bör sparas hänger dock ihop med frågan om *när* de ska gallras, se nedan under 10.8.6.

Även personuppgiftsbehandling i personakt måste vara förenlig med reglerna i bl.a. SoL, dataskyddsförordningen, SoLPuL och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuF. Utrymmet att dokumentera och behandla personuppgifter är begränsat utanför ärenden.⁶ Om regeringen bedömer att det får anses stå klart att hanteringen av en anmälan inom ramen för förhandsbedömningen alltid utgör ett ärende i förvaltningslagens mening så vill Socialstyrelsen lyfta behovet av att se över preciseringen av ändamålen i 12 § SoLPuF. Det är en fördel om det preciseras att personuppgiftsbehandling är tillåten i relation till hanteringen av anmälan inom förhandsbedömningen. Av 12 § 1 framgår att en kommunal myndighet får behandla bl.a. personuppgifter för handläggning av *ärenden om bistånd och annat stöd* som följer av bestämmelserna i SoL. Formuleringen borde åtminstone ses över för att undvika osäkerhet om förhandsbedömningen kan anses utgöra *ett ärende om bistånd eller annat stöd* eller inte.

Att på ett enkelt sätt digitalt kunna söka efter tidigare gjorda anmälningar skulle underlätta socialtjänstens arbete. Socialstyrelsen vill dock också i det här sammanhanget framhålla att en mer omfattande förhandsbedömning, med fler administrativa moment utifrån reglerna om ärenden i FL, riskerar att påverka socialtjänstens arbets sätt i stor omfattning. Det saknas i promemorian en analys av vad detta kan innebära (se myndighetens synpunkter under 6.2).

10.8.4 Vissa handlingar i en barnakt ska sparas längre tid än i dag

Socialstyrelsen är i huvudsak positiv till förslaget att vissa handlingar i en barnakt ska sparas längre tid än i dag, utifrån att det bör finnas en möjlighet att i vuxen ålder kunna ta del av handlingar från den egna barnakten. Socialstyrelsen saknar dock resonemang om vissa aspekter av förslaget. När det gäller frågan om socialtjänsten behöver få del av akten längre tid än vad som är möjligt idag saknar Socialstyrelsen underlag som visar på ett sådant behov. Om socialtjänsten inte har behov av att ta del av uppgifter i barnakten längre tid än som är fallet idag hade en möjlig lösning varit att förlänga gallringsfristen för barnakten, men att samtidigt begränsa socialtjänstens möjligheter att, efter en tid, inom ramen

⁶ Enligt 6 § SoLPuL får socialtjänsten behandla personuppgifter bara om det är nödvändigt för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. I SoLPuF begränsas det övergripande ändamålet i 6 § SoLPuL genom preciseringar av ändamål som tillåter personuppgiftsbehandling inom socialtjänsten för bl.a. kommunala myndigheter, jfr 11 § SoLPuL. Regleringen av ändamål i förordningen är avsedd att utgöra begränsningar av 6 § SoLPuL, men där regeringen kan genomföra ändringar i förordningen på ett mer flexibelt sätt än om dessa begränsningar hade reglerats i lag, se prop. 2000/01:80 s 142 f. För en närmare beskrivning av regelverket se s 192 ff och s. 400 ff i Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation (2021).

för nya ärenden ta del av den. Socialstyrelsen anser också att det borde övervägas om det ska vara möjligt för enskilda att ansöka om att uppgifter i deras akt raderas. Se nedan under 10.8.6.

10.8.6 Förlängd gallringstid för handlingar i barnakter

Socialstyrelsen avstyrker förslaget. Socialstyrelsen är i huvudsak positiv till att barnakten sparas så länge att det finns möjlighet i vuxen ålder att ta del av akten men saknar, som nämnt under 10.8.4, underlag som visar på hur länge *socialtjänsten* har behov av att ta del av uppgifterna. Socialstyrelsen anser att det bör övervägas om socialtjänstens tillgång till akten bör begränsas utifrån hur länge socialtjänsten kan anses ha behov av att ta del av akten. Regleringen om gallring av akter har framförallt införts av integritetshänsyn.⁷ Förslaget är långtgående i förhållande till hur reglerna ser ut idag och kräver en fördjupad integritetsanalys. Det är en relativt stor andel av barnfamiljerna i en kommun som förekommer i uppgifter i anmälningar, särskilt om även anmälningar som inte lett till en utredning ska sparas lika länge som övriga handlingar i en barnakt. Exempelvis visade Socialstyrelsens kartläggning av anmälningar 2021 att landets socialtjänster tog emot omkring 422 000 anmälningar som berörde ungefär 216 000 barn, vilket motsvarar 9,8 procent av alla barn mellan 0–17 år i landet. Förslaget kommer därför att innebära en stor mängd akter som rör många personer över tid.

Socialstyrelsen är tveksam till bedömningen att det inte bör införas en särskild gallringsfrist för anmälningar om oro för barn som inte leder till en utredning. Socialstyrelsen noterar, utifrån beskrivningen i promemorians del 5, att det i de flesta av de nordiska länderna görs skillnad mellan anmälningar som lett till utredning och de som inte gjort det. Socialstyrelsen ser att det kan behöva göras särskilda bedömningar av bland annat förenligheten med Europakonventionen när det gäller hur länge den typen av handlingar får vara sökbara för socialtjänsten, särskilt när det gäller s.k. grundlösa anmälningar.⁸

Socialstyrelsen har i rapporten *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara* ansett att det är rimligt att anmälningar som inte lett till utredning sparas en kortare tid än personakter. Detta utifrån de behov kommunerna uppgett i arbetet med rapporten och mot bakgrund av principen om lagringsminimering i data-skyddsförordningen samt att det är rimligt utifrån integritetssynpunkt att göra en åtskillnad mellan de anmälningar som socialtjänsten bedömt ska utredas och de som inte utretts. Anmälningarna som inte leder till utredning är delvis av annan karaktär än de som leder till utredning. Det kan dels, som behandlas i promemorian, handla om grundlösa anmälningar. Men det kan också handla om anmälningar där socialtjänsten utifrån sin professionella bedömning av andra skäl ansett att uppgifterna i anmälan inte kan föranleda någon åtgärd av socialtjänsten, t.ex. för att anmälaren missuppfattat situationen eller för att det inte fanns något som tydde på att barnet kunde behöva skydd eller stöd från socialtjänsten men kanske behövde få stöd från någon annan verksamhet.

I rapporten undersöktes bara hur länge *socialtjänsten* har behov av tillgång till dessa anmälningar och förhandsbedömningar. Det kan finnas andra behov hos

⁷ Se prop. 1979/80:1 Del A s. 448 ff och prop. 1989/90:72 s. 92 ff. Se även prop. 1989/90:72 s. 94 ff.

⁸ Se bl.a. Europadomstolens dom av den 18 oktober 2011 i mål nr 16188/07, *Khelili mot Schweiz* och Europadomstolens dom av den 6 juni 2006 i målet *Segerstedt Wiberg m.fl. mot Sverige*.

vuxna barn att ta del av uppgifterna. Då är det tänkbart att man gör en åtskillnad mellan hur länge socialtjänsten i sin handläggning, respektive hur länge vuxna barn som söker information, har möjlighet att ta del av tidigare anmälningar. Särskilt med hänsyn till att det förekommer helt grundlösa anmälningar så vill dock Socialstyrelsen lyfta att det då kan finnas behov av ett förfarande som möjliggör för enskilda att ansöka om att få uppgifter i akten raderade (likt förfarandet vid s.k. journalförstöring, då enskilda hos IVO kan ansöka om att få en patientjournal helt eller delvis förstörd – se 8 kap. 4 § patientdatalagen (2008:355), PDL).

10.8.10 Ett alternativt sätt att göra anmälningar om oro för barn som far illa sökbara

Socialstyrelsen delar bedömningen att det behövs vissa förtydliganden i SoLPuL och förordningen. Något som bidrar till stor osäkerhet kring omfattningen på sammanställningsförbudet är att det finns förarbetsuttalanden där det framstår som att förbudet specifikt tar sikte på att förhindra bl.a. register över anmälningar och andra liknande handlingar.⁹ Socialstyrelsen ser därför att det är viktigt med ett tydliggörande såväl i lagen som förordningen. Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att beslutet om att utredning ska inledas eller inte utgör myndighetsutövning (avsnitt 6.2), vilket skulle kunna öppna för att vissa uppgifter om denna åtgärd får sammanställas på ett sökbart sätt trots bestämmelsen i 7 a § SoLPuL, men förordar dock att det därutöver även tydliggörs i SoLPuL att anmälningar i sig samt hela förhandsbedömningen får göras sökbar genom en sådan sammanställning som avses i 7 a § SoLPuL. Detta så det inte råder någon tveksamhet om att det är möjligt att spara alla handlingarna sökbara. Socialstyrelsen anser också att det behövs förtydliganden i SoLPuF.

11.6.1 En myndighet inom socialtjänsten ska i vissa fall få lämna ut information i brottsförebyggande syfte

Socialstyrelsen anser att det i vissa situationer kan finnas behov av att underlätta för socialtjänsten att dela information socialtjänster emellan men avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Socialstyrelsen anser att det finns möjligheter utifrån dagens lagstiftning att lämna uppgifter i de situationer som beskrivs i promemorian. Socialstyrelsen ser vidare inte att utformningen av den föreslagna bestämmelsen kommer underlätta uppgiftslämnande mellan socialnämnder. Då behovet av att kunna lämna uppgifter socialtjänster emellan inte är avgränsat till brottsförebyggande arbete skulle behovet av att lämna ut uppgifter behöva analyseras utifrån ett vidare perspektiv.

Det finns flera bestämmelser som redan aktualiseras i de situationer som beskrivs i promemorian.¹⁰ Av promemorian framgår också att det finns socialtjänster

⁹ Prop. 2000/01:80 s. 160-161.

¹⁰ 14 kap. 1 § SoL innebär både en uppgiftsskyldighet att lämna ut uppgifter vid anmälan och till en annan kommuns utredning. Inom ramen för en utredning får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, ta de kontakter som behövs och kan även få hjälp att genomföra utredningen om barnet befinner sig i en annan kommun (se 11 kap. 2 § och 4 § SoL). Socialnämnden får även inom ramen för en sådana uppföljningar som ska eller får genomföras enligt LVU respektive SoL ta de kontakter som behövs (se 21 c § LVU och 11 kap. 4 a-c §§ SoL). Utöver detta möjliggör 26

som anser att de utifrån dagens lagstiftning kan dela information i brottsförebyggande syfte. Socialstyrelsen vill särskilt betona att vid misstanke om att ett barn kan fara illa aktualiseras genast anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL och då kan, beroende på situationen, både barnets bosättningskommun och vistelsekommun ha ansvar att agera till skydd och stöd för barnet.¹¹ En anmälan ska göras redan vid misstanke och att även svårbedömda eller obestyrkta uppgifter ska anmälas om de tyder på att barn kan behöva stöd eller hjälp från socialtjänsten och sedan är det socialtjänstens ansvar att ta ställning till anmälan.¹²

Om tanken med förslaget är att socialtjänsten ska få uppgifter om barn när det finns en risk att barnet kan fara illa i framtiden (men där barnet inte misstänks fara illa och heller inte är aktuell för utredning, insatser eller uppföljning) så anser Socialstyrelsen att det i den fortsatta beredningen behöver klargöras i vilket syfte informationen kan lämnas och vad socialnämnden som mottar informationen ska göra med den. Av promemorian framstår det som att informationen ska kunna sparas skriftligt. Socialnämnden har dock begränsade möjligheter att behandla personuppgifter och föra register över personuppgifter som inte förekommer i ett ärende hos nämnden.¹³

Socialstyrelsen anser också att den föreslagna bestämmelsen är för snävt utformad för att underlätta uppgiftslämnande socialnämnderna emellan. De olika rekvisit som uppställs för att få lämna information kan ge upphov till tolkningsvårigheter, då det i bestämmelsen görs många avgränsningar för när informationen får lämnas. Om det finns ett behov av att lätta på sekretessen är det viktigt att bestämmelsen utformas på ett mer lättillämpat vis. Brå har i en rapport exempelvis konstaterat att osäkerhet hindrar tillämpning och enhetlighet när det gäller informationsutbyte enligt 10 kap. 18 a § OSL.¹⁴ Brå har också framhållit att det i många fall saknas rutiner och kanaler för informationsdelning mellan kommuner. En ökad kunskap om regelverket samt ett arbete i kommunerna med att utveckla sådana rutiner kan därför också bidra till ett ökat informationsutbyte. Socialstyrelsen, Skolverket och Polismyndigheten samverkar kring stöd i denna fråga.

12.5.3 Partsinsynen ska begränsas i vissa fall

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är viktigt att barn och vuxna som lever med skyddade personuppgifter inte riskerar att få uppgifter om vistelseort röjd i samband med ärenden som rör vårdnad, boende och umgänge. I sammanhanget vill Socialstyrelsen uppmärksamma att motsvarande svårigheter kan uppstå vid utredningar enligt 11 kap. 2 § SoL (om barnet och/eller en vårdnadshavare har skyddade personuppgifter).¹⁵ Socialstyrelsen ser det som angeläget att

kap. 9 § OSL uppgiftslämnande om barn från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet om det behövs för att ge barnet nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

¹¹ Se 2 a kap. 1-3 §§ SoL.

¹² Se prop. 1996/97:124, s. 104 ff.

¹³ Detta gäller oavsett om registret nås genom personakt eller i sammanställningsregister. För en beskrivning av regelverket se t.ex. s 192 ff och s. 400 ff i Socialstyrelsens handbok Handläggning och dokumentation.

¹⁴ Brå rapport 2021:2.

¹⁵ Se s. 161 i handboken Våld i nära relationer - Handbok för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården (2023) för en närmare beskrivning av regelverket och problematiken.

socialtjänsten kan utreda barns behov av skydd och stöd utan risk att barnets eller någon annan parts sekretesskyddade vistelseort röjs.

13.6 Antal personer som berörs av förslagen

I promemorian framgår att förslaget om förlängd gallringsfrist kommer att beröra samtliga barn som förekommer i en anmälan om oro. Det kommer dock också beröra samtliga andra personer som omfattas av dokumentationen i personakten, framförallt föräldrar men det kan också beröra andra närstående, så som syskon och i vissa fall även andra personer. Det saknas också en uppskattning av hur många personer som berörs av förslaget om obligatorisk registerkontroll, vars personuppgifter kommer lämnas från socialtjänst till Polismyndigheten och i vissa fall från Polismyndigheten till socialtjänsten.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Olivia Wigzell. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Pär Ödman och Sabina Orstam samt enhetschefen Mariana Näslund Blixt deltagit. Juristen Unni Björklund har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Olivia Wigzell

Unni Björklund