



LUNDS
UNIVERSITET

Polisers anmälningsplikt avseende barn som far illa - En välimplementerad rutin eller en bedömning utifrån personliga normer?

Kajsa Rydén
Viktor Markström

LUNDS UNIVERSITET
Rättssociologiska institutionen

Kandidatuppsats (RÄSK02)
Vårtermin 2014



Handledare: Annika Rejmer

Examinator: Karl Dahlstrand

Abstrakt

Studiens övergripande syfte är att utifrån gällande rätt undersöka implementeringen och efterlevnaden av polisens anmälningsskyldighet avseende barn som riskerar att fara illa. Ett annat syfte med studien är att undersöka enskilda polismäns upplevelse av anmälningsskyldigheten och deras kunskapsnivå om anmälningsskriterier.

Studien genomförs med en kombination av juridisk och samhällsvetenskaplig metod. Den juridiska metoden har använts för att studera rättskällorna och fastställa gällande rätt. Den samhällsvetenskapliga metoden som använts utgörs dels av en kvalitativ innehållsanalys av polisens blankett för orosanmälan till socialtjänsten, dels av sex semistrukturerade intervjuer med respondenter inom polismyndigheten. Det teoretiska ramverket som har använts för att analysera de empiriska resultaten utgörs av rättssociologisk teori, implementeringsteori, rutiniseringsteori och normteori.

Studien visar att poliser har god kunskap om sin anmälningsskyldighet, men att det finns en diskrepans mellan lagstiftarens intention med lagen och de yrkesverksammas implementering av anmälningsskyldigheten. Polisen är den myndighet som gör den största andelen orosanmälningar till socialtjänsten, men trots detta uppger respondenterna att en situation som borde ha föranlett en anmälan inte gör det om situationen inte är av polisiär art. Exempel på en sådan situation är när barnet självt har begått ett brott eller uppvisat avvikande beteende. För poliserna är avvikande beteende hos barnet en central faktor som föranleder orosanmälan. Barnets avvikande beteende är dock något som lagstiftaren inte lägger någon större vikt vid, vilket påvisar ytterligare diskrepans mellan lagstiftaren och polisernas syn på lagen. Studien konstaterar även en brist i fortbildning inom polismyndigheten avseende barn som far illa.

Nyckelord: Anmälningsskyldighet, polisen, socialtjänsten, socialtjänstlagen, barn i fara, implementering, rutinisering, normer.

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Tidigare forskning	6
1.1.1 Om anmälningar	6
1.1.2 Ovilja att anmäla	8
1.1.3 Samverkan	9
1.2 Syfte	10
1.3 Frågeställningar	11
1.4 Avgränsningar	11
2. Metod	12
2.1 Juridisk metod	12
2.2 En hermeneutisk-fenomenologisk utgångspunkt	13
2.3 Urval av intervjupersoner	14
2.4 Intervjuguide och intervjuernas genomförande	14
2.5 Tolkning av dokument - kvalitativ innehållsanalys	14
2.6 Empiribearbetning och analysmetod	15
2.7 Författarnas förståelse	16
2.8 Etiska överväganden	17
2.9 Metodens tillkortakommanden	18
3. Teori	20
3.1 Implementeringsteori	20
3.1.1 Implementeringsprocessen.....	20
3.1.2 Gräsrotsbyråkrati	21
3.2 Rutiniseringsteori	22
3.3 Normteori	24
4. Empiriredovisning	26
4.1 Rättsutredning	26
4.1.1 Barnkonventionen - anmälningspliktens grund	26
4.1.2 Författningar	27
4.1.3 Historisk överblick över myndighetspersoners anmälningsplikt.....	29
4.1.4 Rättspraxis	33
4.1.5 Doktrin.....	34
4.1.6 Internt metodstöd	34
4.2 Intervjuer	35
4.2.1 Beskrivning av intervjupersonerna	35
4.2.2 Kunskapsnivå – ”Det är ju svårt att utbilda poliser i förstånd och sunt förnuft”.....	36
4.2.3 Kriterier för anmälan – ”Ibland så går man ju bara på magkänslan”	37
4.2.4 Anmälnings effekt – ”Vi får aldrig någon uppföljning på det vi gör”.....	38
4.2.5 Uppföljning av anmälningsplikten – ”Det är upp till oss själva att vi åker in och skriver”	39
4.2.6 Prioriterad fråga från ledningshåll – ”De litar väl på att man kommer på och klarar av det själv”	40
4.2.7 Utvecklingsförslag från intervjupersonerna.....	41
5. Analys	43
5.1 Blanketten	43
5.2 Intervjuer	45
5.2.1 Kunskapsnivå.....	45
5.2.2 Kriterier för anmälan	47
5.2.3 Minskad anmälningsbenägenhet.....	48
6. Slutsatser och åtgärdsförslag	51
6.1 Förslag till fortsatt forskning	54

Källförteckning	55
Bilagor	58
Bilaga 1 - Intervjuguide	58
Bilaga 2 – Blanketten ”Anmälan till socialnämnden”	60

Förkortningar och begrepp

Anmälningsskyldighet/anmälningsskyldighet – Två benämningar på skyldigheten att enligt 14:1 SoL anmäla misstanke om att barn far illa till socialnämnden.

Barn – Personer yngre än 18 år.

IGV – Ingripande verksamhet (poliser i yttre tjänst)

LOA – Lag om offentlig anställning

Orosanmälan – Anmälan till socialnämnden enligt 14:1 SoL

PL - Polislagen

Socialnämnden - Har ett övergripande ansvar för socialtjänstlagens tillämpning i kommunerna

SoL - Socialtjänstlagen

1. Inledning

I april 2014 blev en åttaårig flicka i Karlskrona sannolikt bragd om livet av de släktingar som hade vårdnaden om henne. Trots upprepade orosanmälningar om att flickan befarades fara illa sattes inga åtgärder in från socialtjänstens sida. En av anmälningarna gjordes av polisen efter att en person i flickans omgivning hade kontaktat dem och uttryckt sin oro för henne. Efter händelsen har både socialtjänsten och polisen uppgett att deras rutiner för framtida ärenden ska ses över. (Löfgren, 2014; Mächs, 2014a & Mächs, 2014b.) Polisen står för 38 % av de orosanmälningar som inkommer till socialnämnden, vilket kan jämföras med skolan och sjukvården som står för 17 respektive 10 procent (Socialstyrelsen, 2012:26). Därmed är polisen den avgjort största uppgiftslämnaren avseende barn som far illa. Trots detta saknas forskning på polisernas egen syn på deras anmälningsskyldighet. En stor del av forskningen som behandlar anmälningarna specifikt är av kvantitativ art, vilket gör det än mer intressant att genomföra en kvalitativ studie på området. Det finns inte heller tidigare rättssociologisk forskning på området, och genom att ta utgångspunkt i Thomas Mathiesens rättssociologiska syn på rättens påverkan på samhället samt den växelverkan som kan ske dem emellan ämnar vi genomgående belysa problematiken utifrån ett rättssociologiskt perspektiv (Mathiesen, 2005:23).

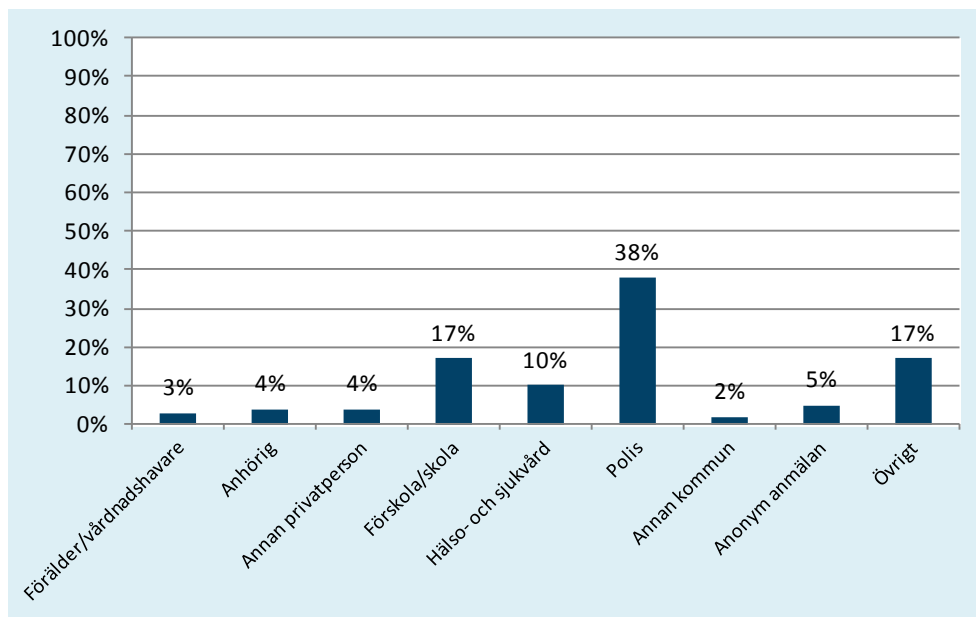
1.1 Tidigare forskning

Vid en genomgång av tidigare forskning framgår att det på ett övergripande plan saknas forskning som behandlar hur polisen upplever anmälningsplikten enligt 14:1 SoL som arbetsverktyg, och hur de relaterar till den i sitt dagliga arbete. Däremot finns det forskning som påvisar att samverkan mellan polis och socialtjänst, och även andra myndighetsaktörer lämnar mycket övrigt att önska. Brister förekommer gällande allt ifrån statistik till ovilja bland professionella att göra anmälningar i situationer då barn misstänks fara illa.

1.1.1 Om anmälningar

Trots att ett stort antal yrkesgrupper omfattas av anmälningsplikten saknas tillräcklig statistik över anmälningar enligt 14:1 SoL i Sverige för att i någon större utsträckning kunna analysera de anmälningar som görs. Detta fastlår Madeleine Cocozza (M.D., socionom och sociolog) i avhandlingen *The parenting of society*. Det är i dagsläget relativt oklart vilka barn som anmälningarna gäller och vad dessa anmälningar leder till. Cocozza menar att det finns en kun-

skapslucka på nationell nivå som medför stora svårigheter att på ett fullgott sätt utvärdera samhällets skydd av barn som far illa. (Cocozza, 2007.) År 2012 gjorde Socialstyrelsen den första rikstäckande sammanställningen av orosanmälningsstatistik på uppdrag av regeringen. Denna sammanställning visar, vilket har nämnts ovan, att poliser står för den största andelen orosanmälningar avseende barn som far illa, jämfört med andra yrkeskategorier:



Figur 1. Uppgiftslämnare vid anmälan redovisad som andelar. (Socialstyrelsen, 2012:26.)

Eftersom denna statistiksammanställning var den första i sitt slag konstaterar Socialstyrelsen att det blir svårt att kunna dra slutsatser om trender gällande anmälningsbenägenheten över tid. (Socialstyrelsen, 2012.) Statistiken som rapporten presenterar visar emellertid att mellan en tredjedel och en fjärdedel av anmälningarna sorteras ut direkt och inte leder till någon vidare utredning, och mindre än hälften av utredningarna leder till någon form av insats. En orsak till detta kan vara bristande anmälningsrutiner vid myndigheterna. Omfattande lokala variationer kunde dock påvisas och en av de viktigaste förklaringarna till att så var fallet ansågs vara olika långtgående samverkan mellan berörda myndigheter som omfattas av anmälningsplikten. Även mellan kommunerna skiljde det sig mellan arbetsätt och rutiner samt de lagtolkningar som blir aktuella då en orosanmälan gjorts. (Socialstyrelsen, 2012:33.) Man kunde dock se att sannolikheten för att en orosanmälan ska gå vidare till utredning är större om anmälan kommer från en anmälningspliktig myndighetsperson än om den kommer från en privatperson (Socialstyrelsen, 2012:18). Den yrkeskategori som enligt statistiken gör flest anmälningar enligt 14:1 SoL är polisen (Socialstyrelsen, 2012). Detta kan bland annat förkla-

ras av att polisen förutom vid oro för barnen även enligt 6§ i LUL (Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare) är ålagda att informera socialnämnden om barn som begår brott som kan följas av fängelsestraff innan de fyllt 18 år (Cocozza, 2003:37). I en rapport från Rädda Barnen framförs kritik mot bristande anmälningsrutiner hos polisen. Man menar där att det finns omfattande brister i polisens orosanmälningar till socialtjänsten och att anmälningarna inte följs upp på ett tillfredsställande sätt. (Frisk, 2003.)

Majoriteten av anmälningarna enligt 14:1 SoL avser ungdomar i åldern 13-17 år (Socialstyrelsen, 2012; Östberg, 2010). Den huvudsakliga orsaken till dessa anmälningar rörande ungdomar är kriminellt beteende, missbruk samt skolrelaterad problematik, alltså problem hos barnet självt (Cocozza, 2007). Även konflikter inom familjen uppges vara en vanlig omständighet som föranleder anmälan (Östberg, 2010). För barn i åldern 0-12 år har anmälningarna istället oftast sin grund i olika former av brister i omsorgen av barnet (Socialstyrelsen, 2012:15; Cocozza, 2007; Östberg, 2010).

1.1.2 Ovilja att anmäla

Flera yrkesgrupper har anmälningskyldighet gällande barn som far illa, men även inom dessa grupper finns det yrkesaktiva som inte anmäler missförhållanden. Alvarez et. al. (2003) presenterar en sammanställning av flera tänkbara anledningar till varför olika yrkesgrupper väljer att inte anmäla när ett barn misstänks fara illa. Ett stort problem som nämns är en möjlig brist på kunskap bland yrkesutövarna, exempelvis deras förmåga att se och tyda de signaler som förekommer när ett barn är utsatt för övergrepp eller försummelse. Även i de fall där signalerna uppmärksammas finns det enligt tidigare forskning faktorer som gör att man avstår från att anmäla. En av dessa faktorer är rädslan för att en anmälan inte skulle komma barnet till gagn utan istället leda till negativa konsekvenser i form av ytterligare övergrepp eller försummelse av barnet. Den upplevda risken för dessa scenarier ökar när anmälaren har någon form av relation till den misstänkte förövaren eller vårdnadshavaren. I de fall där anmälaren har en personlig relation till vårdnadshavaren uppges rädslan för hämnd eller negativa konsekvenser för en själv vara en anledning till att avstå från att anmäla. Detsamma gäller risken för att miss tanken skulle visa sig vara felaktig och att en anmälan i så fall skulle leda till att anmälaren blir stämd för att felaktigt ha anklagat en oskyldig. (Alvarez et. al. 2003.) Denna risk föreligger dock inte i Sverige eftersom anmälningsplikten utgör en skyddslagstiftning.

Även oro för att relationen med barnet som man misstänker fara illa ska försämrans om man gör en anmälan nämns som en faktor som talar emot att anmäla. Det upplevs även vara besvärligt för anmälaren att vara en del i en anmälan på grund av bristande förtroende för CPS (Child Protection Services, den amerikanska motsvarigheten till socialtjänsten, författarnas kommentar). En orsak till det bristande förtroendet som yrkesverksamma kan uppleva är dålig respons och återkoppling efter att en anmälan gjorts. (Alvarez et. al. 2003.)

1.1.3 Samverkan

En stor del av den tidigare forskningen gällande anmälningsplikten behandlar myndighetsöverskridande samverkan eller bristen på detta. I Margareta Ekbergs (doktor i pedagogik och utbildningsvetenskap) avhandling *Dom kallar oss värstingar – om ungas lärande i mötet med skola, socialtjänst och polis* genomfördes en studie om hur ungas kriminalitet bemöts av dessa aktörer. Tre viktiga aspekter i mötet med de unga uppges vara kommunikation, samtal och relationer. En stor skillnad kunde dock påvisas beroende på vilken samhällsrepresentant som den unga kom i kontakt med och dennes uppfattning om vilka insatser eller åtgärder som ansågs lämpliga för barnet. Denna skillnad medför en osäkerhet för de unga och ledde till att frågor kring rättssäkerheten lyftes. Ekberg menar att osäkerheten resulterar i att de unga avvikarna riskerar att få ytterligare minskat förtroende för samhällets myndigheter eftersom de inte känner att de är delaktiga i beslut som rör deras eget liv. (Ekberg, 2010.) Även andra studier har påvisat behovet av fungerande kommunikation och informationsutbyte i samverkan mellan myndigheter, exempelvis Disa Edvall Malms (doktor i socialt arbete) studie (2012) som beskriver samverkan mellan polis och socialtjänst som ett socio-polisiärt handlingsnät där ovanstående kriterier är centrala för att ett gott resultat ska kunna uppnås.

Susanna Johansson (doktor i rättssociologi) tar i sin avhandling utgångspunkt i Åström och Rejmers utvärdering av den nationella försöksverksamheten med barnahus. Johansson fokuserar bland annat på samverkan mellan polis och socialtjänst gällande barn som utsatts för brott och utretts på så kallade barnahus. (Johansson, 2011.) Målsättningen med barnahusen är att hjälpa brottsutsatta barn och värna barnets bästa genom myndighetsöverskridande samverkan. Ett ökat samarbete mellan myndigheterna skulle erbjuda en bredare kunskapsbas och en stadigare grund för utredningsarbetet. Utvärderingen fann att barnahus hade en positiv effekt avseende den psykosociala situationen för de drabbade barnen. (Åström & Rejmer, 2008.) I en annan utvärdering, vilken genomfördes vid juridiska institutionen i Stockholm, fokuserade

man mer på ett juridiskt perspektiv och man konstaterade bland annat att man inte kunde påvisa några större skillnader i utredningarnas kvalitet eller antal vid barnhusen jämfört med det traditionella arbetssättet. Det framkom även att det fanns skillnader gällande tolkningen av sekretessbestämmelser och regler på barnahus på olika orter. Detta resulterade i negativa konsekvenser gällande den tänkta samverkan mellan socialtjänst och polis. (Kaldal, Diesen, Beijer & Diesen, 2010.)

I sin avhandling beskriver Johansson ett maktspel mellan de olika samverkansaktörer som verkar i barnhusmiljön. Maktspelet har sin grund i skillnader i aktörernas myndighetsmässiga förförståelse inför olika situationer, där polis och åklagare har en straffrättslig utgångspunkt som fokuserar på den tvångsmakt de har. Denna tvångsmakt står i en stark kontrast till det behandlingsfokus som socialnämnden och socialtjänsten ska ha i sin yrkesutövning. Socialnämnden och socialtjänsten innehar den reella urvalsmakten gällande vilken insats som ska genomföras när barn och unga är föremål för en utredning. (Johansson, 2011.) I avhandlingen kunde Johansson genom att fokusera på samverkansprocessen mellan de olika aktörerna och de förändringar som följde av samverkan påvisa att den straffrättsliga logik som ligger till grund för polisen och åklagarens arbete upplevdes vara en mer central faktor än behandlingslogiken och den psykosociala miljön för barnen gällande utredningsprocessen i barnahus, vilket resulterade i att åklagaren och polisens arbete blev prioriterat till nackdel för socialtjänstens insatser (Johansson, 2011:211). Denna skillnad i prioritering förelåg trots det faktum att socialtjänsten har det rättsliga huvudansvaret för det utsatta barnets skydd och stöd, vilket tydliggörs genom det faktum att det är socialtjänsten som bestämmer huruvida utredning ska inledas överhuvudtaget (Johansson 2011:38).

1.2 Syfte

Studiens övergripande syfte är att utifrån gällande rätt undersöka implementeringen och efterlevnaden av polisens anmälningsskyldighet avseende barn som riskerar att fara illa. Centralt i studien är också enskilda polismäns upplevelse av anmälningsskyldigheten och deras kunskapsnivå om anmälningskriterier.

1.3 Frågeställningar

Studien kommer att besvara följande frågeställningar:

- Vad är gällande rätt avseende polisens anmälningsplikt?
- I vilken utsträckning har poliser kunskap om sin anmälningsplikt?
- I vilken utsträckning efterlever poliser anmälningsplikten?
- Hur upplever poliser sin anmälningsplikt?

1.4 Avgränsningar

Studien syftar till att belysa anmälningsplikten i 14:1 SoL utifrån polismyndighetens perspektiv. Vi kommer därför delvis att bortse ifrån diskussionen om svårigheter med myndighetsövergripande samverkan, trots att denna samverkan är central i många avseenden. Vi har istället valt att låta studien fokusera på processen som inleds i samma stund som polisen har att ta ställning till huruvida fara för ett barns välmående föreligger, och anledningen till detta är att ett stort antal studier har genomförts på samverkansområdet, medan polisens inställning till anmälningsplikten är ett relativt utforskat område.

Studien är avgränsad till att omfatta poliser som arbetar inom ingripandeverksamheten (IGV) i ett polisområde i södra Sverige, och det finns flera skäl till detta. För det första är studiens tidsram relativt begränsad, och en studie av fler än ett polisområde hade inte varit genomförbar. För det andra anser vi att en analys av implementeringen av anmälningsskyldigheten inom det specifika polisområdet är mer central än att försöka genomföra en nationellt generaliserbar studie, vilket ofta inte är genomförbart inom den kvalitativa forskningen.

2. Metod

I följande avsnitt presenteras de metodologiska utgångspunkter som har legat till grund för studien. Studiens fokus är att undersöka intervjupersonernas inställning till, och efterlevnad av, anmälningsskyldigheten. Eftersom studien har sin utgångspunkt i hur individer tolkar och uppfattar sin sociala verklighet, och hur den verkligheten utgår från individernas konstruerande och skapande förmåga, blir en kvalitativ ansats given (Bryman, 2011:40-41). Målet är inte att dra generaliserbara slutsatser utan snarare att få förståelse för beteenden, värderingar och åsikter i den kontext studien undersöker (Bryman, 2011:372). Mot bakgrund av den induktiva utgångspunkten genereras och utvecklas teorin utifrån den empiri som samlas in (Bryman, 2011:340). Empiriinsamlingen genomförs med hjälp av dels juridisk metod, dels av de samhällsvetenskapliga metoderna kvalitativ innehållsanalys och semistrukturerade intervjuer. En presentation av studiens utgångspunkter, hur urvalet av intervjupersoner gjorts, empiribearbetning och analysmetod presenteras i det följande.

2.1 Juridisk metod

För att kunna skapa en sanningsenlig bild av hur myndighetspersoners anmälningsskyldighet har implementerats i polisernas dagliga arbete måste man först fastställa avsikten med lagstiftningen. För att göra detta används juridisk metod, vilken grundar sig på en sammanställning av juridiska källor enligt nedanstående ordning.

1. Författningstext

Författningstexten är den primära rättskällan. I studien citeras lagtext ur socialtjänstlagen och polislagen. Även lagen om offentlig anställning nämns kortfattat.

2. Förarbeten

För att komplettera och utöka förståelsen för lagens innebörd görs ofta även en sammanställning och/eller tolkning av lagens förarbeten. Exempel på förarbeten är SOU och propositioner, och i denna studie utgörs beskrivningen av förarbetena av en historisk överblick över anmälningsskyldighets förändring och utveckling samt en beskrivning av idag gällande rätt, både avseende formulering av lagtexten och syftet med lagstiftningen.

3. Rättspraxis

En sammanställning av prejudicerande rättsfall är ytterligare en central del för att förstå hur lagen ska tillämpas. Denna sammanställning består vanligtvis främst av domar från Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen. I förevarande fall finns dock inga sådana domar, och rättspraxis utgörs istället av avgöranden från Justitieombudsmannen.

4. Doktrin

Även doktrinen (den juridiska litteraturen) kan bidra till förståelsen för lagens utformning och tillämpning. Doktrinen utgör, tillsammans med lagens förarbeten, en beskrivning av anmälningspliktens historia.

(Zetterström, 2004:97-100.)

Analysen av det juridiska materialet genomförs med utgångspunkt i den teleologiska rättstillämpningen, vilket innebär att stor vikt läggs vid lagstiftningens ändamål, exempelvis med hjälp av förarbeten och lagkommentarer. Även rättspolitiska värderingar och lagstiftningens förändring över tid beaktas vid en sådan analys. (Zetterström, 2004:82.)

2.2 En hermeneutisk-fenomenologisk utgångspunkt

Studiens ansats har sin utgångspunkt i en kombination av hermeneutiken och fenomenologin, vilket brukar benämnas *det hermeneutiskt-fenomenologiska synsättet* (Bryman, 2011:33). Hermeneutiken är ett synsätt som ursprungligen användes för att tolka teologiska texter och bygger på att texter och dokument ska tolkas utifrån en förståelse för det sammanhang som texten har sitt ursprung i. Texten ska med andra ord tolkas utifrån upphovsmannens utgångspunkt och den sociala och historiska kontext som förelåg när texten skapades. (Bryman, 2011:507) Även fenomenologin behandlar vikten av forskningsobjektets kontext, men detta synsätt lägger fokus på människor snarare än texter och dokument. Den samhällsvetenskapliga forskningen skiljer sig utifrån detta perspektiv från den naturvetenskapliga genom att studieobjekten inom samhällsvetenskaplig forskning har en medveten interaktion med sin omgivande miljö. Även den samhällsvetenskapliga forskaren är med andra ord en del av det studieområde som undersöks och har därför en uppfattning om undersökningsobjekten innan studien har genomförts. (Bryman, 2011:32-33.)

2.3 Urval av intervjupersoner

Ett målstyrt urval användes i och med att intervjupersoner med befattningar som medför att de har praktisk erfarenhet av att göra anmälningar på fältet och/eller av att leda och driva anmälningsplikten tillfrågades (Bryman, 2011:350). Således blev det intressant att komma i kontakt med poliser i yttre tjänst samt poliser på befäls- och ledningsnivå. Studien är avgränsad till ett polisområde i södra Sverige, vilket valdes ut på grund av tillgång till så kallade ”gatekeepers” som kunde ge vidare tillgång till undersökningsfältet, exempelvis i form av fler intervjupersoner (Ryen, 2004:75). Genom denna form av snöbollsurval (kedjeurval) kunde kontakt med ytterligare intervjupersoner upprättas relativt snabbt, vilket underlättade studiens genomförande. Ett snöbollsurval är särskilt lämpligt vid kvalitativa forskningsansatser eftersom dessa inte har samma krav på generaliserbarhet och statistisk samplingsinriktning som kvantitativa studier (Bryman, 2011:196-197). En närmare beskrivning av intervjupersonerna ges i samband med empiriredovisningen.

2.4 Intervjuguide och intervjuernas genomförande

De intervjuer som genomfördes var semistrukturerade till formen, vilket innebär att det fanns en förhållandevis specifik intervjuguide med teman som skulle behandlas under intervjugång. Respondenterna hade dock hela tiden en stor frihet att kunna utforma sina egna svar och framföra dem på de sätt de önskade. Ordningen på frågorna i intervjuguiden var flexibel i och med att det ibland blev aktuellt att ställa en fråga som var ämnad att tas upp senare, eftersom intervjupersonen anknutit till ämnet tidigare än väntat. Även följdfrågor som inte var en del av intervjuguiden kunde vid vissa tillfällen ställas när de bedömdes vara relevanta i sammanhanget. Intervjuerna avslutades med en öppen fråga där respondenterna fick möjlighet att bidra med ytterligare information som de bedömde var väsentlig. (Bryman, 2011:415.)

2.5 Tolkning av dokument - kvalitativ innehållsanalys

I samhällsvetenskapliga discipliner studeras människan i samhället, och studieobjekten kan vara relationer mellan människor, makt, etc. Texter måste ofta användas i sådana studier, eftersom texter skapas av en eller flera personer som önskar förmedla något till andra. När texterna läses och refereras resulterar det även i konsekvenser för hur människor tänker och agerar i den kontext texten appliceras. I och med detta förmedlar den skrivna texten en makt över de människor som tar del av den eller utför de instruktioner som framgår. Textens makt kan

både inkludera och exkludera. Författarna talar även om kvalitativa innehållsanalyser som något som tolkas utifrån en viss given systematik. (Bergström & Boréus, 2012.) Vi har valt att med hjälp av kvalitativ innehållsanalys analysera blanketten ”anmälan till socialnämnden”, även kallad blanketten ”barn i fara” (se bilaga 2) som ligger till grund för polisens orosanmälan till de sociala myndigheterna, samt de förarbeten som legat till grund för reformeringen av socialtjänstlagen 14 kap 1 §. I den kvalitativt inriktade innehållsanalysen strävar man efter att söka efter bakomliggande teman i materialet (Bryman, 2011:505), och genom en jämförelse mellan lagstiftarens intentioner och utfallet från innehållsanalysen av blanketten ges en indikation på hur väl SoL 14:1 har implementerats i polisens arbete. Konkret genomförs denna analys genom att de begrepp och riktlinjer som finns i blanketten jämförs med de intentioner som lagstiftaren ger uttryck för i förarbetena.

2.6 Empiribearbetning och analysmetod

Utgångspunkten för kvalitativ datainsamling är att den ska vara iterativ, vilket innebär att det ska finnas ett samspel mellan insamlingen och analysen av data (Bryman, 2011:511). I förevarande fall innebär det att de redan genomförda intervjuerna kan påverka och utveckla utformningen av kommande intervjuer eftersom det är möjligt att nya teman och aspekter av frågorna kommer upp under intervjuernas gång.

Arbets sättet under studiens genomförande har medfört att den insamlade empirin används för att generera begrepp och kategorier (Bryman, 2011:513). Såväl Bryman som Knutsson (2008) konstaterar att analysarbetet bör inledas generellt för att sedan resultera i att teman och kategorier definieras. Blanketten och det juridiska materialet har analyserats på det sätt som beskrivits ovan, alltså genom att begreppen och riktlinjerna i blanketten har jämförts med innehållet i författningen samt med lagstiftarens intentioner med lagen, vilka uttrycks i förarbetena.

Transkriberingen, kodningen och analysen av intervjuerna är i själva verket överlappande processer som påverkar varandra, så en exakt ordningsföljd i processen är inte möjlig att redogöra för. Ett försök till beskrivning av analysprocessen är dock följande:

1. Transkribering av intervjuer

Transkriberingen ägde rum så snart efter intervjuernas genomförande som möjligt, och resulterade i en omfattande textmängd. Vi valde att inte transkribera de delar av intervjun som inte skulle ingå i analysen, exempelvis inledande och avslutande konversation.

2. Kodning

Kodningen genomfördes efter att samtliga intervjuer hade transkriberats. Intervjupersonernas svar färgkodades och delades in i grupper baserat på vilken fråga de besvarade. För att underlätta analysarbetet klistrades intervjusvaren in i separata Worddokument baserat på färgkodningen, och i respektive dokument delades svaren upp baserat på intervjupersonernas befattningsnivå.

3. Analys

Efter kodningen av intervjusvaren inleddes det huvudsakliga analysarbetet där svar som stämde överens med varandra placerades bredvid varandra i respektive dokument, eftersom detta gav en tydligare bild av intervjupersonernas åsikter och upplevelser. I det här skedet var det viktigt att vara öppen i tolkningen av intervjusvaren och inte styras av förutfattade meningar. Därefter kopplades studiens empiriska resultat till de teoretiska begrepp som studien ämnar testa och utveckla.

4. Formulering av slutgiltiga teman

I samband med analysen formulerades även de slutliga teman som ligger till grund för empiriredovisningen och analysens upplägg. Dessa teman är genomgående i samtliga intervjusvar och är därför representativa för alla respondenter.

2.7 Författarnas förförståelse

Studien har sin utgångspunkt i det hermeneutiskt-fenomenologiska synsättet, vilket medför ett grundantagande om att forskaren har en förförståelse för det ämne som behandlas. Det är viktigt att vara medveten om de egna förutfattade meningarna för att i så stor utsträckning som möjligt kunna bortse från desamma vid insamlingen och analysen av empirin, eftersom målet med en vetenskaplig studie givetvis är att forskarens förförståelse av ett fenomen ska ha så liten påverkan på studiens resultat som möjligt. En analys av kvalitativa intervjuer blir alltså i själva verket en tolkning av intervjupersonens uppfattning av dennes verklighet. (Bryman,

2011:32-35.) Analysen grundas med andra ord på en tolkning i flera led, vilket medför en ökad risk för missförstånd. För att hantera detta eventuella problem och minimera risken för feltolkningar har kodningen och analysen av delar av det empiriska materialet genomförts separat, för att därefter jämföras.

Den specifika förförståelsen inför denna studie har sin grund i den kartläggning av tidigare forskning som genomfördes i ett inledande skede. Denna kartläggning visade att efterlevnaden av anmälningsskyldigheten, samt det myndighetsövergripande samarbetet kring det samma, lämnar mycket övrigt att önska. Trots att dessa slutsatser har presenterats i ett flertal vetenskapliga studier är det av yttersta vikt att förhålla sig neutral vid genomförandet och analysen av de intervjuer som utgör empirin, särskilt mot bakgrund av att ingen av de tidigare studierna specifikt har behandlat polisens upplevelse av och inställning till sin anmälningsplikt. Det är med andra ord möjligt att de brister som har påvisats inom andra verksamhetsområden inte föreligger inom polismyndigheten, och då kan icke identifierade förutfattade meningar påverka studiens resultat.

Med syftet att genomföra empiriinsamlingen på ett så bra sätt som möjligt genomfördes även en provintervju som en form av förstudie (Bryman, 2011:258). Testintervjupersonen var en polis från en annan region än den som är studiens undersökningsobjekt, och dennes svar ingår alltså inte i den empiri som studien grundas på. Genom förstudien kunde därför ovärderlig återkoppling avseende intervjufrågorna presenteras samtidigt som det var en nyttig erfarenhet ur ett intervjuteknikmässigt perspektiv. Förstudien gav även en inblick i vilka undermedvetna antaganden som låg till grund för intervjuguiden, och medförde att utformningen av denna ändrades något.

2.8 Etiska överväganden

Avseende de etiska principer som samhällsvetenskaplig forskning ska följa brukar man tala om 4 punkter:

- *Informationskravet*
- *Samtyckeskravet*
- *Konfidentialitetskravet*
- *Nyttjandekravet*

(Vetenskapsrådet, 2002.)

Innan intervjuerna påbörjades informerades respondenterna om det generella syftet med undersökningen och hur intervjun skulle gå till. De informerades även om att allt deltagande helt och hållet sker på frivillig basis, vilket innebär att de när som helst kan ta tillbaka sitt samtycke till att delta och all information som kan ha samlats in tidigare destrueras. Vidare fick intervjupersonerna information om att de uppgifter som samlas in enbart kommer användas för det forskningsändamål som de tidigare informerats om. De informerades även om att de kommer vara anonyma i undersökningen och att deras uppgifter kommer behandlas med största möjliga konfidentialitet. Respondenterna informerades om detta muntligen inför genomförandet av intervjuerna.

För att säkerställa anonymiteten och konfidentialiteten hanterades och lagrades den information som vi inhämtat från respondenterna på ett noggrant och väl övervägt sätt.

- Transkriberingen anonymiserades så inga namn eller andra utskiljande faktorer kunde utläsas.
- Transkriberingen av intervjuerna behandlades med största möjliga sekretess.
- Informationen kodades och förvarades på en annan plats än identifikationskoderna.
- Allt annat material med uppgifter som på något sätt kan möjliggöra en identifikation av respondenterna förvarades och behandlades i enlighet med Vetenskapsrådets (2002) allmänna föreskrifter.

Ovanstående är viktigt vid all forskning, och blir än mer relevant när uppgifter som respondenterna lämnar är av känslig karaktär. (Bryman, 2011:131-134.)

2.9 Metodens tillkortakommanden

En viktig aspekt av den kritik som riktas mot den kvalitativa forskningsansatsen är att det inte är möjligt med stora urval, vilket överensstämmer med vår studie eftersom den baseras på sex djupintervjuer och en analys av en blankett som används vid polismyndigheten. Detta kan medföra att risken för feltolkning ökar, samt att generaliserbarheten blir låg, eftersom det blir svårt att påstå att våra respondenter och blanketten är representativa för samtliga polisområden. (Bryman, 2011:368-370.) Replikering av empirin blir därför svår, men att möjliggöra detta är inte heller huvudsyftet med studien, vilken strävar efter att undersöka yrkesverksammars upplevelse och erfarenhet av deras anmälningsskyldighet.

En annan kritik som kan riktas mot en kvalitativ forskningsansats, och mer specifikt mot intervjuer, är intervjuareffekten, alltså hur respondenterna påverkas av den som intervjuar dem. Man brukar tala om tre olika typer av påverkan: att intervjuaren medvetet ställer ledande frågor för att på så sätt påverka intervjupersonen att generera svar som vi eftersträvar, att intervjuaren omedvetet påverkar intervjupersonen genom kroppsspråk, röstläge, ansiktsuttryck m.m., samt att intervjupersonen strävar efter att ge "rätt svar" snarare än att beskriva sina egna känslor och upplevelser (Bryman, 2011:229). Därför var provintervjun central för att de intervjuer som ingår i empirin skulle bli så givande som möjligt. Vid vissa tillfällen under provintervjun ställdes omedvetet frågor som kan anses vara ledande, och vissa delar av intervjun tenderade att bli en diskussion mellan intervjuare och intervjuperson snarare än en intervju. Utifrån detta kunde intervjutekniken utvecklas och de efterföljande intervjuerna genomfördes med ett mer neutralt förhållningssätt. Exempel på detta är att intervjuaren använde hummanden och diskreta nickningar istället för att ge muntlig feedback på sitt deltagande i samtalet. Vi var även noga med att betona i början att det inte finns några "rätt eller fel" när det kommer till svar på frågorna.

3. Teori

Thomas Mathiesen talar om tre generella utgångspunkter inom rättsociologin: hur samhällsförhållandena påverkar rätten, hur rättsregler och rättsliga avgörande påverkar samhällsförhållandena, samt huruvida det existerar en växelverkan mellan rättsregler/rättsliga avgöranden och samhällsförhållandena i övrigt (Mathiesen, 2005:23). Han menar att de sociala förhållandena samspelar med rättsreglerna så att lagen får den tänka effekt som lagstiftaren avsett, och att rätten ofta överskuggar samhällets maktförhållande och ritualer och avleder på så vis uppmärksamheten från de reella samhällsproblemen som definierats som rättsliga (Mathiesen, 2005:30). Mathiesen diskuterar även kring lagens åsyftade och icke åsyftade verkningar och tar utgångspunkt i Robert Mertons teori om lagens *latenta och manifesta funktioner*. De manifesta funktionerna av lagen är de konsekvenser som överensstämmer med rättens syfte, medan de latenta funktionerna är de konsekvenser som inte är avsedda. Dessa latenta funktioner kan innebära att effekter av lagen fortlöper eller genereras utom lagstiftarens makt och intention (Mathiesen, 2005:67-70). Utifrån studiens fokus blir rättsreglernas påverkan på samhällsförhållandena samt ifall det existerar en växelverkan dem emellan mest centralt, eftersom studien undersöker hur lagstiftningen påverkar de poliser som arbetar med anmälningsplikten samt vilka konsekvenser det får både på det sociala och det rättsliga planet. Mathiesen menar även att det finns en övertro på att en instiftad lag per automatik får den åsyftade effekten, och kallar denna övertro på lagstiftningens effekter för strömbrytarteorin. (Mathiesen, 2005:58.)

3.1 Implementeringsteori

För att en ny arbetsmetod ska kunna implementeras inom en organisation så att den får den tänkta effekten är det av vikt att vissa faktorer uppfylls. Detta gäller även förändringar av redan existerande rutiner. En välfungerande implementeringsprocess är viktig inom många områden, och inte minst inom polisorganisationen som till stor del styrs av formella rutiner.

3.1.1 Implementeringsprocessen

Karin Guldbbrandsson (doktor i folkhälsovetenskap) beskriver i sin forskningssammanställning implementeringsprocessen som något som startar med en idé om ett förändrat arbetssätt där syftet är att komma till bukt med ett problem eller möta ett efterfrågat behov. Ett viktigt steg i implementeringsprocessen är förberedelse, planering och genomförande av de insatser som krävs för att man från organisationens sida ska uppnå det eftersträvade målet. Ett exempel på

ett sådant mål är ett förändrat arbetssätt. När målet har uppnåtts är det viktigt att den genomförda åtgärden utvärderas samt, ifall det är applicerbart, anpassas till lokala förutsättningar och behov. Om allt detta har genomförts så kommer förändringen eller den nya metoden slutligen bli en så integrerad del av verksamheten att den tas för given oavsett personalomsättning eller omorganisation. Hon beskriver att då har implementeringsprocessen lett till att det förändrade arbetssättet har blivit en institutionaliserad del av verksamheten. (Guldbrandsson, 2007:6.) För att implementeringen ska fungera krävs även vissa andra förutsättningar, exempelvis att det förändrade arbetssättet eller metoden har fördelar som stämmer överens med organisationens normer. Metoden ska även vara enkel, erbjuda kunskap och vara generaliserbar till andra situationer och sammanhang. Guldbrandsson konstaterar även att utbildning och praktisk träning bör genomföras på regelbunden basis för att arbetssättet ska implementeras på ett effektivt sätt. Utbildningen ska kombineras med återkoppling, stöd och vägledning från organisationens sida och det är viktigt att detta får ta tid och resurser i anspråk. Genom att man i ett så tidigt skede som möjligt kan involvera "användarna" av den nya metoden ökar sannolikhet för att metoden får den önskade och tänka effekten. (Guldbrandsson, 2007.)

3.1.2 Gräsrotsbyråkrati

En stor del av polisens arbete utgörs av att fatta snabba och svåra beslut. Dessa beslut ska ta hänsyn till en mängd direktiv, till exempel lagstiftning och instruktioner från överordnade inom den egna myndigheten. I själva beslutssituationen är det dock den enskilde polisen som måste göra det slutgiltiga avgörandet, vilket riskerar att leda till att beslutsfattandet görs godtyckligt utifrån polismannens subjektiva uppfattning. Att den anställde utvecklar sina egna riktlinjer är ett fenomen som Michael Lipsky benämner *street-level bureaucracy*, eller *gräsrotsbyråkrati*. Lipsky menar att detta beslutsfattande uppstår i offentliga verksamheter där de anställda arbetar under jämförelsevis hård reglering från sina överordnade, och som samtidigt har ett stort handlingsutrymme eftersom utförandet av arbetsuppgifterna bedöms vara för komplexa för att man ska kunna genomföra dessa på en central nivå. Gräsrotsbyråkraterna kommer i sitt dagliga arbete i kontakt och interagerar med allmänheten, och har samtidigt en möjlighet att utöva makt gentemot dessa. (Lipsky, 2010:3-4.) Lipsky exemplifierar den typiska gräsrotsbyråkraten med poliser eller socialarbetare, vilka har möjlighet att bedöma vem som kan ha rätt till hjälp och stöd och vem som ska dömas till sanktion. Dessa beslut tas ofta i situationer där information och tid är en bristvara och där det inte sällan finns begränsad tillgång till resurser, samtidigt som bedömningen och besluten måste tas snabbt. Gräsrotsbyrå-

kraterna har också ett stort ansvar för att verkställa de beslut som fattas på högre befattningsnivåer. Genom de beslut som de fattar, och de rutiner och metoder som de använder sig av för att kunna hantera de komplexa utmaningar de ställs inför, är gräsrotsbyråkraterna en del av det policyskapande sammanhanget. (Lipsky, 2010.) Detta är något som kan medföra problem, till exempel att yrkespersonen måste göra en avvägning mellan det egna beslutsfattandet och de juridiska handlingsramarna. Referensramarna kan givetvis skilja sig åt mellan olika gräsrotsbyråkrater, vilket kan riskera rättsäkerheten. Det finns dock ingen möjlighet att i detalj ha så pass styrda regler och riktlinjer att dessa kan anpassas inför varje unik situation. (Lipsky, 2010:15.)

Själva lagen har en stor inverkan på polisens arbete, men ofta anvisar inte lagen hur man specifikt ska agera, utan det förutsätts att gräsrotsbyråkraten har kunskap som möjliggör att denne kan uppfylla de mål som lagstiftningen anger (Lipsky, 2010). Detta kan exempelvis belysas med polisens anmälningsplikt. Anmälningsplikten regleras i lagtext, men polismannen måste själv göra bedömningen om fara för att barnet far illa föreligger, och om en anmälan om detta ska skrivas. Gräsrotsbyråkraten strävar efter att hela tiden förenkla situationer och att skapa stereotyper för att förenkla beslutsfattandet. Genom en kategorisering av situationer blir handlingsutrymmet tydligare och mer avgränsat och gräsrotsbyråkraten vet på förhand hur han/hon ska handla i en given situation. Dessa förenklingar och rutiner tenderar dock att grunda sig på personens ensidiga fördomar vilka även finns i det omgivande samhället. Detta riskerar att medföra andra problem, exempelvis olika behandling av dem som gräsrotsbyråkraten möter i sin yrkesutövning. (Lipsky 2010:83.) Gräsrotsbyråkratin växer sig starkare i ett välfärdssamhälle till men för verksamheternas ledning och allmänheten, eftersom rättssäkerheten riskerar att påverkas negativt. Samtidigt vill inte allmänheten ha en alltför centraliserad och opåverkbar tillämpning av lagarna, utan man vill att tjänstemännen ska grunda sina beslut på sunt förnuft och göra situationsbaserade bedömningar (Lipsky, 2010:23).

3.2 Rutiniseringsteori

Lena Agevalls (docent i statsvetenskap) forskning fokuserar främst på rutinisering inom politiskt styrda organisationer, men hennes slutsatser är även överförbara till polisvärlden. I sina diskussioner exemplifierar hon med sjukvården i stor utsträckning, vilket tyder på begreppens generaliserbarhet. Agevall drar slutsatsen att människan inom den offentliga organisationen är

en regelföljande varelse som uppvisar ett rutinerat beteende (Agevall, 1994:183). Det är däremot inte självklart att de regler som följs är de som är fastställda högre upp i organisationen. Agevall menar att det finns två typer av kunskap som inverkar på individens beslutsfattande: *know what-kunskap* och *know how-kunskap*. Know what-kunskap motsvarar den kunskap som inhämtas genom litteratur, undervisning och utbildning. Know how-kunskap inhämtas däremot genom erfarenhet och i samspel med verksamheten. (Agevall, 1992:30.) Hur omfattande den enskildes kunskap, oavsett kunskapsstyp, inom ett visst område är varierar från person till person, vilket innebär att samma individ kan ha omfattande know how-kunskap inom ett visst problemområde, men begränsad sådan kunskap inom ett annat område. Omfattningen av kunskapen inverkar på individens beslut och beslutsprocess. (Agevall, 1992:48.)

Agevall menar även att den offentliga verksamheten styrs av såväl accepterade som icke accepterade regler. Även om regler och rutiner tillför en struktur och en trygghet i yrkesutövningen och beslutsfattandet kan skapandet och implementeringen av dem medföra motsättningar. (Agevall, 1994:120.) En rutin kan vara en formellt införd arbetsordning eller anvisning, men kan även utgöras av informella regler som utvecklats till rutin. (Agevall, 1994:40.) Individen och strukturen kan med andra ord utöva en växelvis påverkan på varandra, vilken leder till utveckling av regler och rutiner (Agevall, 1994:120). *Notion of the rule and notion of the same* är ett annat uttryck som är centralt för Agevalls argumentation, och det innebär att den yrkesverksamme kan överskrida regler på ett kunnigt sätt. Den som fattar beslut inom sin yrkesroll ska med andra ord känna till reglernas innebörd, men även vara så kunnig inom sitt område att han/hon kan bedöma vilket handlande som är likvärdigt med att följa den ursprungliga regeln. Till detta kan individens användning av tumregler kopplas. Tumregler definieras enligt Agevall som "öppna och kontextberoende regler" och kan användas av den yrkesverksamme vid beslut och handlingar som utförs ofta i dennes vardag. (Agevall, 1994:43-45.)

Förutom skillnaden mellan accepterade och icke accepterade regler belyser Agevall den avgörande skillnaden mellan att utföra en handling som regleras av ett tvång och att utföra ett accepterat regelföljande. Skillnaden mellan dessa grunder till handlande är att vid tvång skiftar individens intresse från att genom handlingen uppnå det önskade målet, till att enbart eftersträva att följa instruktionerna. Agevall är dock även noga med att poängtera att det inte nödvändigtvis finns ett motsatsförhållande mellan accepterade regler och auktoritärt påförda regler. (Agevall, 1994:26-27.)

3.3 Normteori

Oavsett om en rättsregel har implementerats i rutindokument och faktiskt handlande eller inte står svaret på varför det har blivit så delvis att finna inom normteorins område. Man brukar inom den rättssociologiska teorin skilja på den skrivna lagen och den levda lagen, och rättssociologin som ämne bygger enkelt uttryckt på att det i många fall finns en diskrepans mellan dessa två kategorier. Det finns med andra ord ofta skillnader mellan den vedertagna rättsliga regleringen av ett område och de övriga normer som råder inom detsamma. (Ehrlich, 2002.)

Matthias Baier och Måns Svensson menar att ju mer vi vet om normers uppkomst, uppbyggnad, funktion, effekter och konsekvenser, desto större möjligheter får vi att förstå de förändringsprocesser som normer kan ge upphov till. De menar även att en sådan förståelse för förändringsprocesser genom kunskap om normers ursprung, tillämpning och effekt i förlängningen skapar ökad förståelse för, samt möjlighet att förändra, människors beteenden. (2009:29-30.) Det senare är precis det som har varit syftet med den rättsutredning som har genomförts inom ramen för studien. Genom att undersöka hur den juridiska argumentationen har förts i propositionerna avseende anmälningsplikten, och sedan jämföra den med den normativt grundade diskussion som förs inom arbetslivet kan likheter och/eller diskrepanser dem emellan synliggöras och analyseras.

Med "norm" avses inte per automatik en social norm, utan bör enligt Håkan Hydén ses som en handlingsanvisning som skapas inom ramen för ett handlingssystem. Det finns enligt Hydén olika typer av handlingssystem, och han menar att man inte bör fokusera alltför mycket på den socio-kulturella sfären, vilken ofta diskuteras inom rättssociologin. Även andra områden, exempelvis det politiskt-administrativa som kan kopplas till implementerings- och rutiniseringsteorin som har beskrivits ovan, kan utgöra normskapande handlingssystem. (Hydén, 2002:31.)

Baier och Svensson skiljer istället på rättsliga normer och sociala normer. Den anmälningskyldighet som regleras i 14:1 SoL tillhör den grupp av rättsliga normer som benämns som *påbud*, och syftar i och med denna kategorisering till att "anvisa ett handlande genom att peka ut en handling som ska vidtas" (Baier & Svensson, 2009:78). Arbetslivet styrs av många normer, och särskilt inom vissa yrken där normerna spelar en viktig roll för det kollektiva handlandet och samarbetet. Det rationella handlandet ligger till grund för avvägningen om vilket

handlande som anses vara förenligt med den situation man ställs inför. (Baier & Svensson, 2009:91.) Cristina Bicchieri tar utgångspunkt i spelteorin och menar att den rationella personen enbart väljer att följa normen om det är optimalt för denne själv. Om den rationella individen inte drabbas av sanktioner i någon större utsträckning kommer denne inte heller att motiveras att efterfölja normen. Bicchieri menar att sociala normer, liksom många andra sociala fenomen, är det väntade resultatet av individers interaktion, samt att normer är något som ska tolkas som en form av grammatik gällande social interaktion. För att beteendet eller handlingen ska bli en norm måste normativa förväntningar åtföljas av en tro på att majoriteten följer normen, samt att dessa individer förväntar sig att ytterligare andra individer följer normen. Det ska även finnas möjlighet och motivation till sanktioner i de fall som normen inte efterlevs. (Bicchieri, 2006.)

Något som inte så ofta diskuteras är det faktum att normer kan vara ett verktyg för maktutövning, vilket är tydligt i de fall man talar om rättsnormer där ett normbrott leder till exempelvis ett fängelsestraff som sanktion. Normer som maktfaktor förekommer dock även i andra sammanhang, till exempel genom att få någon annan att handla enligt normen trots att det inte överensstämmer med personens vilja. Är det en norm som till exempel beslutas eller hävdas av en (1) person så tenderar den att tappa funktionen som generell handlingsanvisning, och är snarare ett beslut, en order eller liknande. En norm eller handlingsanvisning är dock inte mäktigare än att den kan negligeras. Det som då kvarstår för att uppmuntra normefterlevnad är ifall sanktionen är tillräcklig för att personen i framtiden ska avhålla sig från normöverträdelser. I slutändan är det inte normen som utövar makt utan de personer och grupper som står bakom den. (Baier & Svensson, 2009:179-180.)

4. Empiriredovisning

4.1 Rättsutredning

4.1.1 Barnkonventionen - anmälningsskyldighets grund

Grunden till den svenska rättsliga regleringen av myndighetspersoners anmälningsskyldighet gällande barn som far illa är FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), vilken antogs av FN:s generalförsamling år 1989. Sverige ratificerade konventionen år 1990, och dess bestämmelser transformerades in i svensk lagstiftning. Detta innebär att barnkonventionen i sig inte gäller som lag i Sverige, men att Sverige som nation har åtagit sig att stifta lagar som överensstämmer med konventionen. (Förenta nationerna, 1989.)

Ett flertal av barnkonventionens artiklar kan anses ligga till grund för myndighetspersoners anmälningsskyldighet angående barn som far illa, exempelvis artiklarna 3 (barnets bästa), 19 (barnets rätt till skydd mot alla former av våld), 27 (barnets rätt till den levnadsstandard som krävs för dess utveckling), 34 (sexuellt utnyttjande av barn), 36 (skydd mot annat utnyttjande), 37 (tortyr, förnedrande behandling och frihetsberövande) och 40 (straffprocess och kriminalvård för unga lagöverträdare).

Tredje artikeln fastslår att alla insatser som rör barn ska sätta barnets bästa i främsta rummet, samt att staten ska säkerställa att de normer som gäller för institutioner, tjänster och inrättningar för barn efterlevs. (Förenta nationerna, 1989.) Staten ska med andra ord genom lag fastslå vikten av barnets bästa, samt säkerställa att lagen följs av samtliga som kommer i kontakt med barn.

I artikel 27 fastslås att barnets förälder/vårdnadshavare ansvarar för att säkerställa att barnets levnadsvillkor är tillräckliga för hans/hennes utveckling, samt att staten ska bistå vårdnadshavaren med detta vid behov. (Förenta nationerna, 1989.) I många fall kan säkerligen dessa behov komma till statens kännedom genom att vårdnadshavaren själv ansöker om bidrag eller annan hjälp, men det är högst tänkbart att även anmälningsskyldigheten i vissa fall bidrar till att barn med låg levnadsstandard får hjälp.

Artiklarna 19, 34 och 36 kan ses som exempel på situationer som kan innebära att ett barn far illa, vilket ska föranleda en orosanmälan från den myndighetsperson som får kännedom om att sådana förhållanden föreligger. I konventionens 19:e artikel fastställs att barn ska skyddas mot alla former av fysiskt och psykiskt våld när de är i föräldrarnas eller någon annans vård, vilket innebär att barnet ska ha samma rätt som den vuxna till respekt för sin värdighet och fysiska och personliga integritet. I 34:e artikeln fastslås att barn ska skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Som exempel på sådana situationer nämns bland annat att barnet tvingas delta i olagliga sexuella handlingar, prostitution och pornografi. I 36:e artikeln fastställs att barnet har rätt till skydd mot alla former av utnyttjande som kan vara skadligt, till exempel kränkningar från media eller vid forskning. (Förenta nationerna, 1989.)

Även ett barn som självt begår kriminella eller avvikande handlingar kan vara i behov av socialnämndens insatser. I artiklarna 37 och 40 regleras bland annat frihetsberövande av barn, och man tydliggör här vikten av att frihetsberövande som påföljd ska användas under kortast möjliga tid som en sista utväg. Båda artiklarna nämner vikten av att undvika frihetsberövande samt vikten av återanpassning som alternativ till institutionsvård. (Förenta nationerna, 1989.)

Den 29 maj 2013 publicerade FN:s barnrättskommitté en förtydligande kommentar till barnkonventionen avseende implementeringen av barnets bästa i bland annat statliga instansers arbete. Barnrättskommittén meddelar bland annat att bestämmelsen om barnets bästa är tänkt att fungera som självständig bestämmelse, som tolkningsprincip och som processuell regel, och att barnets bästa först ska utredas och därefter vara en del i beslutet om vilka insatser som ska användas. I kommentaren konstaterar man att man hoppas att denna kommer att fungera vägledande för såväl yrkesaktiva som föräldrar och vårdnadshavare, och att den bidrar till en attitydförändring som i förlängningen medför att barnets rättigheter respekteras till fullo. (Barnrättskommittén, 2013.)

4.1.2 Författningar

Myndighetspersoners anmälningskyldighet regleras i 14 kap 1 § 1 st. socialtjänstlagen (SoL), och en hänvisning till denna paragraf finns i 3 § 2 st. polislagen (PL). Med stöd av hänvisningen i polislagen omfattas anställda inom polismyndigheten av skyldigheten att anmäla om de inom sin yrkesutövning får kunskap om eller misstänker att barn far illa.

Enligt 14 kap. 1 § 1 st. SoL är följande myndigheter och yrkesverksamma 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 ungdom,
2. andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården,
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.

Värt att nämna är att dessa bestämmelser inte omfattar ungdomar som har fyllt 18 år och ofödda barn (Socialstyrelsen, 2004:15).

3 § 2 st. PL hänvisar till SoL 14 § 1 st:

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

Underlåtenhet att tillämpa eller fullgöra anmälningsskyldigheten kan medföra straffrättsliga påföljder. En anställd som bryter mot denna skyldighet kan dömas för tjänstefel enligt 20:1 BrB 1 st. (Socialstyrelsen, 2004:51):

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

En alternativ konsekvens av underlåtenhet att göra en anmälan enligt 14:1 SoL är att åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 14-15 §§ i lagen om offentlig anställning (LOA). Påföljd för det senare är varning eller löneavdrag.

4.1.3 Historisk överblick över myndighetspersoners anmälningsskyldighet

Under de senaste 100 åren har barnens ställning i samhället genomgått omfattande förändringar, vilket även har medfört att den rättsliga regleringen gällande samhällets ansvar gentemot barnen har genomgått en parallell utveckling, vilken bland annat har medfört en skyldighet för samhällets tjänstemän att anmäla när de misstänker att ett barn far illa. Anmälningsskyldighetens syfte och omfattning har utvecklats och utvidgats genom historien, och en redogörelse för denna utveckling följer nedan. Under 1800-talet och tidigt 1900-tal var Sverige ett fattigt land och anledningen till att många barn omhändertogs under den här tiden var svält och liknande missförhållanden. Omhändertagandena genomfördes i många fall med föräldrarnas stöd, och syftade till att öka barnens chans till överlevnad och mer hälsosamma uppväxtförhållanden. Grunderna för omhändertagande var under den här tiden främst barnets egenskaper och beteende, alternativt vanvård av barnet. Samhällets omhändertagande av barn syftade främst till att fostra dem och motverka att de utvecklade en avvikande personlighet. Ansvar för att avgöra vilka barn som skulle omhändertas vilade på exempelvis präster och andra personer i socialt hög maktposition. (Johansson, 2007:9.)

4.1.3.1 1924 års barnavårdslag - den första anmälningsskyldigheten för myndigheter

Anmälningsskyldigheten infördes genom 1924 års barnavårdslag, efter en lång period av till synes godtyckliga sociala insatser för barn. Genom 1924 års barnavårdslag flyttades fokus från fosteran till att möjliggöra en utveckling av en väl fungerande barnavårdsverksamhet, exempelvis genom centraliserade barnavårdsnämnder vilka skulle överse och kontrollera de åtgärder som vidtogs. Detta medförde bland annat en lagstadgad anmälningsskyldighet för myndigheter. Anmälningsskyldigheten omfattade inte enbart situationer där barnet självt kunde anses vara en potentiell fara för samhället, utan även fall där barnet for illa, exempelvis genom misshandel och/eller vanvård. (Lundström, 1993:13.)

4.1.3.2 1960 års barnavårdslag - anmälningsskyldigheten omfattar även psykiska missförhållanden

Lagstiftningen gällande utsatta barn reformerades 1960 då den nya barnavårdslagen (SFS 1960:97) trädde i kraft. Någon egentlig omformulering av anmälningsskyldigheten hade inte ägt rum innan dess. I och med denna lagändring fastställdes enligt lagens 93 § att "(m)yndigheter och befattningshavare i allmän tjänst samt i dylik tjänst ej anställda läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor" var skyldiga att anmäla till barnavårdsnämnden om de i sin verk-

samhet fick kännedom om förhållanden i barnets hemmiljö som krävde att nämnden ingrep. År 1966 reformerades lagen genom ett tillägg till 93 §, vilket uppmanar den som får kännedom om att barn utsätts för missförhållanden (fysiska eller psykiska) i hemmet att anmäla detta till nämnden (SFS 1966:309). Därigenom utvidgades anmälningssplikten till att även omfatta privatpersoner. Även privatpersoners anmälningsskyldighet var inskränkt till att enbart omfatta missförhållanden i hemmet.

4.1.3.3 1980 års socialtjänstlag - den första socialtjänstlagen

År 1980 infördes den första socialtjänstlagen, vilken innebar en sammanslagning och omarbeting av tidigare socialrättslig lagstiftning, bland annat barnavårdslagen. Den förändrade synen på socialtjänsten som den nya lagstiftningen medförde illustreras genom att *skyddsaspekten*, det vill säga barnets rätt till skydd mot skadlig behandling även i den egna hemmiljön, dominerade den nya lagstiftningen (1981/82:186 s. 210). Anmälningsskyldigheten omfattade trots detta fortsättningsvis enbart myndighetspersoner och de yrkesgrupper som omnämndes i den tidigare lagstiftningen. Förarbetena till SoL är många och utredningarna pågick under en 10-15 årsperiod. I en av propositionerna till 1980 års socialtjänstlag konstateras att "(u)tgångspunkten för samarbetet inom barnomsorgen har alltid varit det gemensamma ansvaret för barn som far illa, reglerat i 93§ barnavårdslagen och 71§ SoL" (1981/82:186 s. 210). I en annan av proposition till samma lag beskrivs att lagen ska utformas som en "servicebetonad samhällstjänst" snarare än ett medel för att "hindra eller mildra 'sociala avvikelser'" (1979/80:1 s. 135). Detta är en formulering som riktar kritik mot den tidigare lagstiftning som främst fokuserat på kontroll av avvikare, och som påvisar en förändring i inställningen till såväl sociala insatser som till anmälningssplikten.

4.1.3.4 1998 års ändringar av socialtjänstlagen - även privata yrkespersoner får anmälningssplikt

År 1998 reformerades socialtjänstlagen (se SFS 1997:313) vilket innebar omfattande förändringar av socialtjänstlagen, inte minst gällande anmälningsskyldigheten. Enligt den tidigare lagstiftningen hade enbart myndigheter och vissa specifika yrkesgrupper anmälningssplikt, men i och med denna lagändring utökades personkretsen som ålades anmälningssplikt till att även omfatta privata yrkesutövare (Länsstyrelsen Östergötland, 1999:6; Olsson, 2011). Förutom detta utökades möjligheterna för att göra en orosanmälan också i de fall där missförhållanden inte var bekräftade. Detta framgår genom att lagstiftaren klargör att anmälan ska göras i de fall där *misstanke* finns om att ett barn behandlas på ett sätt som leder till fara för hans

eller hennes hälsa och utveckling, och att det är ansvarig myndighets sak att avgöra huruvida ett ingripande till *skydd* för barnet är nödvändigt (prop. 1996/97:124 s. 190). Förutsättningen för att göra en sådan anmälan var dock fortfarande att missförhållandena är kopplade till barnets hemmiljö. Lagstiftaren väljer däremot att i utökad utsträckning prioritera barnets skydd genom att bortse från att en utökad anmälningsskyldighet riskerar att medföra att utredningar som kränker den personliga integriteten inleds, med motiveringen att de fall där missförhållanden inte föreligger kommer avslutas innan integritetskränkande insatser hinner påbörjas. (Prop. 1996/97:124 s. 103-104.)

4.1.3.5 2001 års socialtjänstlag - anmälningsskyldigheten idag

Nästa stora reformering av socialtjänstlagen som medförde en modifiering av anmälningsskyldigheten genomfördes år 2001, och sedan denna lagändring regleras anmälningsskyldigheten i 14:1 SoL. Genom detta utvidgades anmälningsskyldighetens utformning och omfattning markant genom att den i och med denna lagändring även kom att inbegripa de situationer, i eller utanför hemmet, där enbart misstanke om att ett barn far illa förekommer. Enligt den tidigare lagstiftningen skulle en anmälan göras vid kännedom om förhållanden som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa, och genom den nya formulering som tillkom 2001 behövde anmälaren inte längre vara säker på att åtgärder skulle komma att behövas.

I den proposition som föregick den senaste reformeringen av socialtjänstlagen förtydligas vilka verksamheter som omfattas av anmälningsskyldigheten: ”Anmälningsskyldighet föreligger för myndigheter och befattningshavare som typiskt sett i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att barn far illa.” (prop. 2012/13:10 s. 44). I propositionen nämns även svårigheterna med att definiera när en orosanmälan ska göras eftersom ett barns utsatthet kan ta sig olika uttryck beroende på barnets ålder och livssituation i övrigt. Detta är en uppfattning som regeringen delar, och man väljer därför att inte ytterligare exemplifiera sådana situationer. (Prop. 2012/13:10 s. 47.) För vägledning hänvisar man dock till en tidigare proposition från 2002 där man har listat exempel på situationer där barn riskerar att fara illa. Dessa situationer uppges föreligga när barnet utsätts för något av följande:

- Fysiskt våld
- Psykiskt våld
- Sexuella övergrepp

- Kränkning
- Fysisk försummelse
- Psykisk försummelse

(prop. 2002/03:53 s. 46 ff.)

Dessa tidigare kriterier omfattar, som synes, inte avvikande beteende hos barnet som en möjlig indikator på att barnet far illa, vilket är en aspekt som däremot behandlas i propositionen från 2012. Förutom detta konstaterades i 2012 års proposition att ”(o)msorgsverksamheter och andra verksamhetsområden inom socialtjänsten har skyldighet att vidarebefordra uppgifter om barn som är i behov av *stöd eller skydd* till den enhet som ansvarar för den sociala barn- och ungdomsvården” (egen kursivering, prop. 2012/13:10 s. 45). I och med detta ändras alltså synen på syftet med anmälningsskyldigheten återigen, från att under 1980-talet enbart gälla skydd för barnen till att även omfatta stöd. Ett tydligt tecken på denna utveckling är de titlar man har valt att ge 2002 och 2012 års propositioner – *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m* (prop. 2002/03:53) respektive *Stärkt stöd och skydd för barn och unga* (prop. 2012/13:10).

4.1.3.6 Sammanfattning

Anmälningsskyldigheten har sedan den infördes i barnavårdslagen år 1924 reformerats avseende vilka omständigheter som ska föreligga för att en anmälan ska göras. Mot bakgrund av den historiska genomgången kan det konstateras att dessa förändringar följer utvecklingen av synen på och syftet med de insatser som används vid missförhållanden gällande barn och unga. 1924 års lagstiftning syftade till att öka den statliga kontrollen över dessa insatser, vilket bland annat medförde att en anmälningsskyldighet infördes. Idag är Sverige inte längre präglad av den fattigdom som rådde för 100 år sedan, och vår uppfattning är att grunden för missförhållanden står i många fall snarare att finna i olika former av kränkningar av barnet än i yttre orsaker. Sannolikheten för att den som, fysiskt eller psykiskt, kränker ett barn själv ska anmäla detta till socialnämnden är minimal. För att kunna ge barnet det skydd som lagstiftningen föreskrev krävdes därför en utökad anmälningsskyldighet för de myndighetsföreträdare och andra utomstående som möter barnen i vardagen, vilken genomfördes under 1960-talet. Denna anmälningsskyldighet utökades ytterligare under 1990-talet samtidigt som anmälningsskyldighetens fokus under 2000-talet ändrades till att bidra med stöd för barnet och familjen.

4.1.4 Rättspraxis

Det kan efter en sökning i flera rättsdatabaser konstateras att det finns ett mycket litet antal domar som avser 14:1 SoL. Ingen av dessa domar behandlar polisens anmälningsskyldighet. De avgöranden som i teorin kan vara relevanta baseras på gammal lagstiftning, vilket gör en redogörelse för argumentationen i dessa överflödig. De avgöranden som grundas på idag gällande lagstiftning rör frågor som inte är relevanta för en kartläggning av polisens anmälningsskyldighet och kommer därför inte att behandlas närmare. Det finns inte heller några domar där någon inom polismyndigheten blivit dömd för tjänstefel för att ha underlåtit att anmäla enligt 14:1 § SoL, trots den tvingande verkan i lagen som gör att polisen har en skyldighet att säkerställa att socialnämnden får kännedom om barn som eventuellt far illa. Mot bakgrund av att polismyndigheten är den aktör som gör flest anmälningar är detta resultat uppseendeväckande, eftersom denna frånvaro av domar bör kunna tolkas som en indikation på att underlåtelse att göra en orosanmälan inte leder till sanktion för polismän. Däremot finns JO-avgöranden som innehåller tydliga direktiv och uppmaningar avseende hur anmälningsskyldigheten ska tolkas och fullgöras.

Ett avgörande från JO förtydligar att anmälningsskyldigheten gäller oavsett om missförhållanden i barnets liv är bekräftade eller om enbart en misstanke föreligger. I bedömningen kritiserar personal på en Barn- och ungdomspsykiatriavdelning för att inte ha gjort en orosanmälan i samband med att de fick kännedom om att en flicka hade fått fysiska skador i samband med ett gräl med sin mamma. JO understryker i sitt beslut att det är socialnämndens ansvar att avgöra huruvida behov av insatser föreligger, och att den enskilde anställda inte ska göra en sådan bedömning. (JO 2004/05 s. 299.) Detta beslut förstärker och förtydligar alltså den anmälningsskyldighet som regleras i 14:1 SoL.

I ett annat beslut från JO beskrivs en händelse där en polis har avstått från att göra en orosanmälan i en situation där en kvinna häktades och hennes barns far bodde utomlands. Barnet togs omhand av sin mormor, och polisen menade att situationen därmed var löst. JO riktar dock kritik mot agerandet och menar i sitt avgörande att redan det faktum att barnets mamma har häktats är tillräcklig grund för att en orosanmälan ska göras. Man konstaterar återigen att det är upp till ansvarig myndighet att avgöra om insatser till barnets skydd och stöd är nödvändiga eller inte. (2010/11 s. 130.)

4.1.5 Doktrin

Av doktrinen framgår att anmälningssplikten inte förutsätter att det är klarlagt att ett ingripande kommer att vara nödvändigt, utan det räcker med att det finns en misstanke om att ett barn far illa. Även obekräftade och svårbedömda uppgifter om potentiella missförhållanden ska alltså inrapporteras, eftersom det är upp till socialnämnden att bedöma om behov av insatser föreligger. I många fall försöker den anmälningsskyldige trots detta göra en egen bedömning av situationen. Ibland leder detta även till att personen ifråga försöker lösa barnets problem på egen hand, vilket istället kan förvärra barnets situation. (Lundgren, Sunesson & Thunved, 2014:309.) Socialtjänstlagens reglering av anmälningsskyldigheten har ansetts vara otillräcklig för att uppnå sitt syfte eftersom den riktar sig till ett stort antal yrkesgrupper. Många yrkesgrupper som möter barn i sitt vardagliga arbete är välbekanta med den lagstiftning som rör deras egen yrkesutövning men inte med bestämmelser i socialtjänstlagen, vilket medför att de inte har tillräcklig kunskap om sin anmälningsskyldighet. (Lundgren, Sunesson & Thunved, 2014:311.) Detta bör dock inte vara fallet gällande polisens anmälningsskyldighet eftersom polislagen hänvisar till 14:1 SoL och den anmälningsskyldighet som regleras där.

Det finns inga tydliga regler för i vilken form en anmälan ska upprättas, utan den kan vara såväl muntlig som skriftlig. Inom polisens verksamhet kan det dock vara en fördel att av dokumentationsskäl göra en skriftlig anmälan. (Lagkommentar till 3 § polislagen, Zeteo, 2014-04-01.)

4.1.6 Internt metodstöd

Varje anmälningsskyldig verksamhet bör enligt socialstyrelsen ha tydliga riktlinjer för hur en orosanmälan ska göras (Socialstyrelsen, 2004:40). Inom polismyndigheten består denna riktlinje av blanketten "Anmälan till socialnämnden", även kallad blanketten "Barn i fara", vilken används av polisen för att rapportera in till socialnämnden då misstanke om att barn far illa (se bilaga 2). I blanketten anges sex alternativ som grund för att göra en anmälan:

- Barn som misstänks vara utsatt för brott
- Barn som bevittnat våld
- Barn i olämplig miljö

- Barn/ungdom i riskzon
- Barnet/ungdomen påverkad av alkohol, narkotika eller annat berusningsmedel
- Vårdnadshavare påverkad av alkohol, narkotika eller annat berusningsmedel

I blanketten finns även utrymme för att uppge om anmälan kompletteras med brottsanmälan, PM, minnesanteckning, omhändertagandeblad eller övrigt dokument.

Till blanketten hör även instruktioner om hur blanketten ska användas. I denna handledning finns en kortare beskrivning av situationer där en anmälan till socialnämnden ska göras:

- Barn som misstänks vara utsatta för brott
- Barn som bevittnat våld
- Barn i olämplig miljö
- Barn och ungdomar i riskzon

4.2 Intervjuer

4.2.1 Beskrivning av intervjupersonerna

I denna studies empiriska resultat ingår sex intervjuer vilka genomfördes i ett polisområde i södra Sverige. Fyra intervjuer genomfördes ansikte mot ansikte, medan två av dem genomfördes på Skype respektive telefon eftersom det inte fanns möjlighet till ett personligt möte. Intervjuerna tog mellan 32-50 minuter vardera. Av respondenterna var fyra män och två kvinnor. Intervjupersonernas ålder varierar mellan 25-50 år. Den som jobbat kortast tid inom polisen har jobbat cirka 3 år och den som jobbat längst ca 15 år. Fyra respondenter arbetar inom ingripande verksamheten (IGV), en arbetar som yttre befäl och en arbetar på ledningsnivå. Sammanfattningsvis upplever samtliga intervjupersoner anmälningsplikten som en viktig del i deras arbete och samtliga strävar efter att genom dessa anmälningar förbättra utsatta barns livssituation. Man ser anmälan som en skyldighet som medmänniska snarare än som en yrkesbetingad plikthandling. Ibland uppkommer dock problem, bland annat gällande samarbetet med de sociala myndigheterna samt den kontroll inom myndigheten som finns för att säkerställa att anmälningsplikten efterlevs.

4.2.2 Kunskapsnivå – ”Det är ju svårt att utbilda poliser i förstånd och sunt förnuft”

Generellt sett upplever de intervjuade poliserna att kunskapsnivån gällande anmälningsskyldigheten är god inom kåren. Samtliga respondenter uppger att de har tillägnat sig sin kunskap under polisutbildningen. Efter avslutad utbildning har ingen specifik vidareutbildning gällande detta genomförts, och ingen av respondenterna upplever att det finns någon möjlighet till sådan fortbildning inom den närmaste framtiden, förutom möjligen i form av kortare föreläsningar under utbildningsdagar. Flera intervjupersoner berättar även att de i viss mån har vidareutvecklat sin kunskap om anmälningsskyldigheten under sin yrkesutövning samt i samverkan med andra myndighetspersoner. I och med att den enskilde polismannen inte behöver ha någon djupare kunskap om bedömningsfrågan upplever man dock inte att behovet av systematisk vidareutbildning är särskilt stort. Från ledningshåll anser man att möjlighet till fortbildning ges med jämna mellanrum, och då använder man sig av kommunalt anställda socialsekreterare som jobbar på ungdomsroteln. Dessa ger föreläsningar med syftet att poängtera vikten av anmälningsskyldigheten och sprida och förnya kunskap om densamma.

(D)e åker runt med jämna mellanrum och eftersom det är lite rotation på personalen i den yttre verksamheten och informerar om vikten av att upprätta de här SoL 14. Då kan de svara på varför man upprättar dem och vikten av det.

Det här är en vidareutbildning som flera respondenter upplever att de inte har fått ta del av. Man är dock överens om att fortbildning kan vara ett bra sätt att påminna om och uppdatera kunskaperna om anmälningsskyldigheten. Denna inställning illustreras genom citatet nedan.

(...) det är ju svårt att utbilda poliser i förstånd och sunt förnuft egentligen, det är ju det som är problemet för att det är ju i princip bara sunt förnuft att vi är inte bäst, vi är inte proffs på det här och därför ska vi skriva en anmälan om det såvida vi bara ens tänker tanken att det kan vara något dåligt för den unga.

Den kunskap som polismännen har gäller främst deras egen anmälningsskyldighet. Kunskap om vad som händer efter att en anmälan har skrivits finns däremot inte, vilket en av intervjupersonerna diskuterar under intervjun:

Så jag tror att alla vet hur man ska göra, vår anmälan så att säga. Men vidare vad som händer med vår anmälan, hur socialtjänsten jobbar med den, det har jag ingen vidare koll på.

Anmälningsplikten som sådan är inget heller man diskuterar i någon större utsträckning bland kollegor utan man talar mer om den som en naturlig del av det praktiska arbetet.

4.2.3 Kriterier för anmälan – ”Ibland så går man ju bara på magkänslan”

Angående de kriterier som respondenterna ansåg skulle vara uppfyllda för att en anmälan enligt 14:1§ SoL skulle göras så skiljde sig svaren åt. När det kommer till de polisära händelserna, alltså när polisanmälan upprättas gällande antingen våld mot barn, av barn eller bevittnat av barn var de alla samstämmiga. I sådana fall finns ingen tvekan om att orosanmälan ska upprättas eftersom det finns tydliga kontrollfunktioner i form av inre befäl samt biträdande befäl som granskar de polisanmälningar som kommer in. Några av respondenterna talar om att det finns tydliga kriterier avseende när anmälan ska göras, och hänvisar till blanketten “barn i fara”:

Ja, alltså, på den här anmälningsblanketten som man fyller i finns det ju ett antal olika rutor att kryssa i eller man kan välja, uppfyller man en utav dessa rutor. Det kan vara ett barn i riskzon, alltså ett barn som kanske begår brott, eller ett barn som bevittnar våld, det finns olika. Om jag upplever att någon utav dessa är uppfyllda så skriver jag alltid en sådan.

Flertalet av respondenterna berättar att det ofta är magkänslan som ligger till grund när de fattar beslut om att skriva en orosanmälan. Två av dem beskriver att de har en mycket låg tröskel för när en orosanmälan ska skrivas och beskriver att de skriver en anmälan när de känner minsta lilla oro för barnet. Även från ledningsnivå talar man om att man i sådana situationer inte främst tänker lagstöd utan “känner med hjärtat att något inte är rätt”. Bedömningsgrunderna och magkänslan verkar dock skilja sig något från person till person. En respondent använder närstående barn som en måttstock, medan en annan respondent utgår från tydligare kriterier såsom tiden på dygnet, platsen och sällskapet vid sin bedömning. En av intervjupersonerna problematiserar även att de individuella bedömningarna skiljer sig åt i så stor utsträckning mellan olika personer.

(J)ag tror att många poliser kanske på något vis försöker inte leka socialsekreterare, men man vill göra en mer kvalificerad bedömning än vad man är förmögen att göra, alltså att man lägger ihop de omständigheter som finns och sedan så bedömer man "det här är nog ingenting", och sedan så, en annan kanske bedömer att "ja, men det här är nog någonting, så här skriver jag en 'barn i fara'".

Flertalet av respondenterna upplever det även mer självklart och viktigt att genomföra orosanmälan när det handlar om yngre barn, alltså från 15 år och neråt, än om barn mellan 15-18, vilket bland annat synliggörs genom citatet nedan.

(J)ag har nog enklare att skriva en "barn i fara" när det är någon under 15 än mellan 15 och 18, ja. Det har jag. Jag hade ju till exempel tyckt lägenhetsbråket, då hade jag varit mer noggrann med att skriva om det var en åttaåring som hade varit i lägenheten och mamman och pappan slagits än en 17-åring.

4.2.4 Anmälningens effekt – "Vi får aldrig någon uppföljning på det vi gör"

Respondenterna är överens om att syftet med anmälningsplikten är att säkerställa att barnets rättigheter och behov av skydd uppfylls. Myndighetspersonerna ska ha barnens bästa i fokus och genom de orosanmälningar de genomför informera socialnämnden som med sin expertis kan hjälpa och skydda dessa barn. Däremot finns en utbredd frustration över att polismännens orosanmälningar i vissa fall inte verkar leda till någon förbättring av barnets situation. Följande citat från en av intervjupersonerna indikerar att denna frustration i vissa fall även kan leda till minskad anmälningsbenägenhet hos poliserna:

Desto längre man jobbar, desto mindre tilltro får man till att det händer något när man skriver anmälningarna. Det är väl därför... det är ju inte så att man slutar skriva på de allvarliga sakerna men man kanske inte skriver på de situationerna som man upplever vara i gråzonen längre. För att man vet att det görs inte mycket på de grova händelserna som vi skriver på så ... då görs det väl inget på de mindre händelserna.

Dessutom upplever poliserna att det är frustrerande när anmälaren inte får någon återkoppling från socialtjänsten angående anmälningarna som gjorts. Denna frustration handlar inte bara om återkoppling att anmälan har inkommit, utan flera respondenter upplever en osäkerhet kring om all information som behövs är bifogad eller om det skulle behövts ytterligare komplettering till den insända orosanmälan.

Det är ytterst sällan, har kanske hänt en gång att någon från soc har kontaktat mig efter en anmälan genomförts för några kompletterande frågor till exempel kring hemförhållandena och sådant.

Ledningen menar att man har ett kontinuerligt samarbete med IoF (Individ och familjeenheten) och övriga delar av de sociala myndigheterna, där man diskuterar hur polis, kommun och socialtjänst tillsammans ska jobba med problematiken kring barn som far illa. Man anser att kontakten mellan Ingripandeverksamheten (IGV) och socialtjänsten fungerar bra, men poängterar att kontakten oftast sker mellan IGV-poliserna och socialjouren. I de fall som inte är akuta handlar det istället om att upprätta en SoL 14-anmälan. Man tillstår även att man är medveten om att socialjouren kanske inte alltid har möjlighet att komma ut till plats omgående.

4.2.5 Uppföljning av anmälningsplikten – ”Det är upp till oss själva att vi åker in och skriver”

Ingen av respondenterna har varit med om att de själva eller en kollega har fått någon form av reprimand för att inte ha skrivit en orosanmälan. De är medvetna om att underlåtenhet att göra en sådan anmälan innebär att man gör sig skyldig till tjänstefel, men i och med den svåra bevisfrågan tror de inte att någon i praktiken skulle kunna bli dömd för det, förutom i mycket tydliga fall. Intervjupersonerna menar att det skulle bli svårt att bevisa att polismannen har uppfattat tillräckliga signaler om att barnet riskerar att fara illa, samt att ringa tjänstefel ändå oftast hanteras internt.

Nej, rent krasst så tror jag inte det följs upp någonstans. Skulle jag inte skrivit på något som verkligen borde skrivits så tror jag inte det är någon som skulle göra någon form av uppföljning om varför jag inte gjort en anmälan. Jag har aldrig nå-

gonsin hört talas om någon som fått något samtal från chef eller soc som ifrågasatt varför de inte har skrivit.

Förutom detta upplever respondenterna att anmälningsskyldigheten inte är en del av arbetet som följs upp specifikt i någon större utsträckning, men ett par av respondenterna har varit med om att det påtalats vid avrapportering av inre befäl som granskar de polisanmälningar som lämnas in vid slutet av arbetspasset. Utebliven orosanmälan vid polisiära ärenden är enligt intervjupersonerna lättare att upptäcka och rätta till eftersom inre befäl läser igenom anmälan vid avrapportering och då kan påminna om att en sådan anmälan ska göras. Intervjupersonerna upplever alltså att det skrivs fler orosanmälningar i de situationer som resulterar i en polisanmälan. I de fall där en polisanmälan inte har gjorts finns ingen sådan kontroll, och risken är större för att orosanmälan inte görs. Bristen på kontroll och sanktioner vid utebliven anmälan kan enligt intervjupersonerna bidra till en minskad anmälningsbenägenhet hos polismännen, särskilt i situationer som hamnar i "gråzonen". Detta är något som i stort bekräftas även från ledningshåll. Den kontroll som finns sker vid avrapporteringarna samt när de polisiära ärendena kommer upp till exempelvis ungdomsroteln eller familjevårdsenheten där socialsekreterare från kommunen sitter fysiskt på plats. I de fall där ärendet inte föranleder en direkt polisiär åtgärd finns enligt ledningshåll ingen uttalad kontroll:

(M)an ifrågasätter ju inte patrullen som är på plats och gör en bedömning och till exempel rapporterar in 'ingen åtgärd' (...) Men det är liksom deras bedömning som dom får stå för i princip fullt ut på plats.

4.2.6 Prioriterad fråga från ledningshåll – ”De litat väl på att man kommer på och klarar av det själv”

Från ledningshåll menar man att anmälningsplikten är en prioriterad fråga inom myndigheten, och för att den inte ska försvinna i mängden menar man att man använder sig av socialsekreterare som arbetar inom polisen som informerar om och fokuserar på dessa frågor. Socialsekreterarna fungerar även som en kontrollfunktion på ungdoms- och familjevårdsrotlarna så att inget hamnar mellan stolarna. Man vill sträva efter att alla poliser har detta perspektiv med sig i sitt dagliga arbete. Att orosanmälningarna är en prioriterad fråga från ledningshåll är dock en upplevelse som inte delas av de respondenter som arbetar inom IGV. Det är inget som tas upp

vid utsättningar innan passet börjar, inte heller upplevs det som att den högre ledningen jobbar aktivt med frågan i form av påminnelser om direktiv och rutiner.

(G)ivetvis vill väl de att vi ska fullfölja vår anmälningsplikt, men jag tror mer att de utgår från att vi gör det. Det här är aldrig något som är uppe och diskuteras hos oss överhuvudtaget, av chefer eller ledning.

Tilltron till att personalen i yttre verksamhet fullföljer sin anmälningsplikt är något som bekräftas av de respondenter som arbetar på ledningsnivå. Man är medveten om att misstag kan ske, men utgår ifrån att det tillhör undantagsfallen:

(...) det är möjligt att det har missats när det skulle ha skrivits, självklart, vi är ju inte felfria så det är inte det jag säger, men min upplevelse är i alla fall att vi, det vi ska skriva på det skriver vi definitivt.

4.2.7 Utvecklingsförslag från intervjupersonerna

Vid samtliga intervjutillfällen fick varje respondent frågan om vad de skulle vilja förbättra gällande anmälningsplikten och vad som skulle kunna utvecklas. De svar som gavs kan delas in i två kategorier, för det första kan man tänka sig en förbättring gällande uppföljning av de ärenden som inte föranlett en polisanmälan för att på så sätt kontrollera att orosanmälningar görs i den utsträckning anmälningskyldigheten kräver. Man önskar dock att detta inte enbart ska vara en kontrollfunktion utan att det samtidigt ska ses som ett stöd eftersom det är lätt att glömma att genomföra orosanmälningar när situationer inte kräver en resa till polisstationen för att rapportera ett brott.

(V)i har ju sådana här avslutningssamtal efter varje pass. Så då kanske man kan "har ni haft någonting där det har behövts skrivas" alltså att man tar upp det "ah just det, vi har en" så kan man skriva den imorgon kanske, bara att det görs.

För det andra önskas ett utökat samarbete med socialtjänsten, exempelvis i form av utökad återkoppling och mer resurser till dem för att på så sätt kunna hantera de orosanmälningar som skrivs. Respondenterna vill med andra ord kunna se att deras anmälningar ger resultat.

Ökad insyn skulle kunna resultera i en ökad anmälningsfrekvens och en mer positiv syn på anmälningsplikten generellt.

Jag kan tycka att om man hade haft tid på socialtjänsten så hade jag känt att man kunde ha gett någon form av kort feedback bara att "vi har mottagit din anmälan" och så vidare. Sedan förstår jag att det är en sekretessfråga också. De kan ju inte skriva tillbaka och säga att "vi håller på med en utredning angående honom och vi är nära, vi funderar på om vi ska tvångsomhänderta honom". Det kan man ju inte säga, men i alla fall ett återflöde att "vi har mottagit informationen och vi ska jobba med den", ungefär.

5. Analys

Studiens övergripande tema är implementeringen av polisernas anmälningsskyldighet, och hur denna skyldighet sprids nedåt i organisationen. Faktorer som kan påvisa hög respektive låg grad av implementering är de anställdas kunskap om, inställning till och efterlevnad av regeln, och dessa är de huvudrubriker som analysen fokuserar på. Avsnittet inleds dock med en analys av det huvudsakliga arbetsredskap som möjliggör polisernas anmälningsskyldighet: blanketten "Barn i fara".

5.1 Blanketten

"Barn i fara"-blanketten är en central del i arbetet med polisernas anmälningsskyldighet och kan sägas utgöra en faktor i såväl gällande rätt som i implementeringsprocessen och polisernas kunskapsnivå. Mathiesen (2005) talar om en lags manifesta och latent funktioner, alltså huruvida en lag får den effekt som lagstiftaren avsett. Problemet som ibland uppstår vid instiftande eller reformering av en lag är en övertro på lagens faktiska effekt i en samhällelig kontext, vilket brukar kallas strömbrytarteorin. Gällande socialtjänstlagen 14:1 § är lagstiftarens intention med lagen, jämförd med konstruktionen av polisens blankett, ett tydligt exempel på en sådan övertro på lagens effekt i samhället. Lagstiftaren uppmanar till situationsanpassning utifrån de yrkesverksammas expertis genom att inte ange kriterier för i vilka situationer en anmälan ska göras (prop. 2012/13:10). I lagtexten står dock att alla som i sitt arbete kommer i kontakt med barn är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får information som indikerar att ett barn riskerar att fara illa. Denna skyldighet gäller oavsett situation och den yrkesverksammas egen kunskap om huruvida barnet far illa eller inte. Genom avsaknaden av specifika kriterier för när anmälan ska göras möjliggörs myndighets-specifika tolkningar av anmälningsskyldigheten, vilket delvis kan vara positivt, men även riskerar att medföra att olika yrkeskåror har olika uppfattning om vilka situationer som ska föranleda en anmälan. Ett tydligt exempel på detta är att barn i riskzonen för kriminellt beteende nämns mycket kortfattat av lagstiftaren i den senaste propositionen (prop. 2012/13:10), medan våra intervjupersoner uppger att en stor del av anmälningarna skrivs efter detta kriterium, vilket tyder på att det finns en viss diskrepans mellan lagstiftarens intentioner och den enskilde polisens tillämpning av lagen i sin yrkesutövning. Vårt att nämna är att i den blankett som polisen använder sig av grundar sig två av sex kriterier för anmälan i en kriminell problematik hos barnet (barn/ungdom i riskzon och barnet/ungdomen påverkat av alkohol, narkotika eller an-

nat berusningsmedel). Att detta inte har beretts mer plats och fokus från lagstiftarens sida får anses vara uppseendeväckande med tanke på att en stor andel av SoL 14:1-anmälningar grundar sig på en problematik kring barnet i sig, exempelvis en påbörjad kriminell karriär, missbruk och/eller umgänge i negativ påverkansmiljö (Socialstyrelsen, 2012), vilket även bekräftar av våra intervjupersoner. Vidare kan det konstateras att kriterierna i blanketten inte helt stämmer överens med de kriterier som presenterades i den gamla propositionen (prop. 2002/03:53), vilket kan anses vara ett positivt resultat eftersom det indikerar att en utveckling av implementeringen av lagstiftningen har skett. Här finns alltså ett tydligt exempel på textens inkluderande och exkluderande makt. Gällande rätt exkluderar i viss mån barn i riskzonen, medan blanketten inkluderar dessa.

Förutom detta är det värt att nämna att flera av de kriterier som presenteras i blanketten kan uppfattas som "extremfall", exempelvis barn som har utsatts för brott och barn som har bevittnat våld, vilket kan föranleda att en anmälan inte görs i de situationer som kan sägas ligga i gråzonen. Sådan underlåtelse medför i förlängningen dels att den lagstadgade anmälningsplikten inte efterlevs, dels att syftet med lagen (stöd åt barnet och dennes familj) inte uppnås eftersom eventuella missförhållanden inte kommer till socialnämndens kännedom. För att beslut om nödvändiga insatser ska kunna fattas krävs att socialnämnden har tillräcklig information om barnets levnadsförhållanden, vilket inte blir fallet om exempelvis polisen inte anmäler.

Lipsky (2010) menar att polisen som gräsrotsbyråkrat har ett behov av att ha en chef och ledning som ger ramar eller handlingsnormer att förhålla sig till, med syftet att begränsa bedömningarna och handlingsmöjligheterna. Sett utifrån detta är blanketten "barn i fara" ett tydligt exempel på ett verktyg som myndigheten erbjuder för att inte polismannen helt ska skapa sin egen policy och praxis inom sin verksamhet avseende anmälningsplikten när barn misstänks fara illa. Blanketten listar situationer där en anmälan ska göras, trots att dessa inte stämmer överens med lagstiftarens intentioner. De exempel som ges är tydligt kopplade till polisiär verksamhet, vilket tyder på att det handlingsutrymme som lagens formulering ger möjliggör relativt fritt beslutsfattande hos gräsrotsbyråkraterna inom polismyndigheten istället för att dessa följer lagtextens bokstavliga formulering, alltså att myndighetspersoner är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn riskerar att fara illa. Intervjupersonerna uppger att magkänslan ligger till grund för bedömningen, men mot bakgrund av Hydéns (2002) teori om handlingssystem kan deras intuition istället

definieras som en handlingsanvisning som delvis har utvecklats utifrån de kriterier som anges i formuläret. Här har alltså lagstiftaren medvetet varit relativt vag i sin formulering av lagen, vilket har medfört utrymme för den enskilda polismannen att utveckla egna handlingsnormer. I och med att lagstiftaren genom detta släpper kontrollen över lagens tolkning till dem som utövar den kan denna möjlighet till normskapande resultera i de latenta funktioner av lagen som Mathiesen talar om.

5.2 Intervjuer

5.2.1 Kunskapsnivå

De empiriska resultaten visar att samtliga intervjupersoner upplever att de utifrån ett polisiärt perspektiv har god kunskap om anmälningsskyldigheten generellt, samt i vilka situationer en anmälan ska skrivas, vilket är ett exempel på det som Agevall (1994) benämner "know what"-kunskap, alltså kunskap som inhämtas genom utbildning. Denna kunskap underlättar den bedömning som föranleder en anmälan, och ökar polisens möjlighet att göra en bedömning utifrån sin yrkeskunskap. Detta kan även kopplas till det kunniga regelöverskridande, *notion of the rule and notion of the same*, som Agevall diskuterar, alltså de bedömningar som grundar sig på polismannens yrkeskunskaper snarare än den faktiska regeln. Detta kan exemplifieras med den magkänsla som flertalet intervjupersoner uppger att de använder som måttstock vid sina bedömningar, och som alltså kan ses som en form av "know how"-kunskap, vilket understryks av en av intervjupersonerna som diskuterar att poliserna förutsätts ha kunskapen att göra en korrekt bedömning. Här kan man alltså konstatera att implementeringen av anmälningsskyldigheten till viss del brister eftersom poliserna själva skapar sina bedömningskriterier. Även Lipsky (2010) behandlar detta och konstaterar att gräsrotsbyråkraten förväntas innehålla tillräcklig kunskap för att kunna fatta ett väl avvägt beslut, samt för att kunna uppfylla de handlingskrav som lagen ställer.

Mot bakgrund av yrkeskunskapens betydelse för bedömningen kan det konstateras att det finns ett behov av regelbunden vidareutbildning avseende orosanmälningar enligt 14:1 SoL, med syftet att uppdatera polisernas know how-kunskap. Den enskilde polismannens bedömning grundas, vilket har konstaterats ovan, på en kombination av kunskap om gällande regelverk samt kunskap som har förvärvats under yrkesutövningen i samarbete med kollegor och andra aktörer. För att undvika att polisernas beslut fattas på felaktiga grunder är det därför av

vikt att de får löpande utbildning i lagstiftningens utformning och gällande rätt eftersom dessa genomgår en fortlöpande förändring, bland annat genom rättspraxis och andra avgöranden. I förevarande fall finns, vilket tidigare har konstaterats, inga rättsfall, och man får därför se till JO-avgöranden för utveckling av gällande rätt. De JO-avgöranden som behandlar anmälningsskyldigheten enligt 14:1 SoL fastställer att den inte är den enskilde yrkesutövarens uppgift att avgöra huruvida barnet faktiskt far illa eller inte, utan att denne ska överlåta bedömningen till sociala myndigheter och anmäla till socialnämnden vid oro för barnet. Även tidigare forskning har konstaterat att yrkesutövarens bristande förmåga att se och tyda signaler på huruvida ett barn far illa är en av de avgörande faktorerna till att orosanmälningar inte skrivs. Således är kontinuerlig fortbildning essentiell för huruvida polisen ska kunna göra en korrekt bedömning, vilket Guldbbrandsson (2007) konstaterar är essentiellt i implementeringsprocessen för att åtgärden ska få den tänkta effekten. Intervjupersonen på ledningsnivå upplever att sådana utbildningar i dagsläget genomförs, genom att socialsekreterare föreläser om anmälningsskyldigheten med jämna mellanrum. Detta är en bild som inte delas av anställda längre ner i organisationen, vilka istället upplever att någon fortbildning i större utsträckning inte äger rum. I den här frågan finns alltså en diskrepans mellan hur ledningen ser på vidareutbildningens frekvens och hur den de facto upplevs av fotfolket. Ledningens intentioner om fortbildning implementeras med andra ord inte vidare ner i organisationen, vilket medför att personalen i yttre tjänst inte delar ledningens syn på möjlighet till fortbildning. Guldbbrandsson talar om att en av de mest centrala delarna av implementeringsprocessen när ett arbetssätt eller metod ska integreras i arbetet är att utrymme ges för kontinuerlig utbildning tillsammans med praktisk träning, vilket ska efterföljas av en återkoppling för att uppnå bästa effekt. Detta är en bild som är ganska fjärran från den som upplevs av respondenterna. Guldbbrandsson menar att implementeringsprocessen av arbetssätt och metoder måste få ta tid samtidigt som det måste finnas tillgängliga resurser för ändamålet. I och med att så inte upplevs vara fallet kan man dra slutsatsen att implementeringsprocessen i förevarande fall har misslyckats från ledningens sida gällande den för organisationen uppsatta målsättningen. Problematiken i att de personer som gör den faktiska bedömningen inte upplever att deras kunskaper uppdateras på ett tillfredsställande sätt kvarstår alltså. Enligt Agevalls (1994) teori innebär detta att en bristande know how-kunskap i förlängningen leder till en bristande know what-kunskap, vilket i sin tur påverkar den enskilde polisens förmåga att fatta ett väl underbyggt beslut.

5.2.2 Kriterier för anmälan

Avseende polisens efterlevnad av anmälningsplikten har empirin visat på vissa variationer, och att en anmälan inte alltid är ett självklart val för polismannen. I blanketten "barn i fara" ges från polisens sida tydliga kriterier för när en anmälan ska göras, trots att lagstiftarens intention är att en sådan bedömning ska vara öppen för situationsanpassning. Polisernas efterlevnad av anmälningsplikten förefaller dock ligga närmare lagstiftarens intentioner än kraven från den egna myndigheten (baserat på blanketten). Samtliga intervjupersoner uppger nämligen att en form av magkänsla ligger till grund för bedömningen av huruvida en anmälan ska göras, och att gå efter sin magkänsla förefaller alltså vara en norm för bedömning. Detta är dock inte odelat positivt, vilket framkommer under intervjuerna där två huvudsakliga angreppssätt utkristalliserar: att anmäla samtliga situationer som känns tveksamma, samt att inte anmäla de situationer som bedöms ligga i gråzonen. Båda dessa alternativ innebär att den enskilde polismannen gör en egen bedömning utifrån sin egen kunskap och erfarenhet, men det sistnämnda alternativet innebär även att polismannen gör en bedömning som i själva verket ska göras av sociala myndigheter. Oavsett vilket angreppssätt den enskilde polismannen har kan handlandet ses som en form av gräsrotsbyråkrati eftersom de instruktioner som ges i blanketten, från den egna myndigheten, inte alltid följs fullt ut. Detta kan vara problematiskt mot bakgrund av att Bicchieri (2006) menar att det måste finnas en gemensam tro på normen för att den ska bli en naturlig del av gruppens handlingsmönster. Lipsky (2010) menar att de organisationer som präglas av hög grad av gräsrotsbyråkrati ofta utför arbetsuppgifter som bedöms vara för komplexa för att exakta handlingsanvisningar ska kunna ges på förhand, vilket medför att den enskilde yrkesutövaren skapar det som Hydén kallar ett normativt handlingsystem. De måste alltså göra en avvägning mellan de juridiska handlingsramarna och det egna beslutsfattandet. Enligt lagen (14:1 SoL) ska den yrkesverksamme genast anmäla till socialtjänsten om denne i sin yrkesutövning får kännedom om att ett barn riskerar att fara illa. Att polismännen fattar sitt beslut grundat i egenkomponerade kriterier och sin egen magkänsla riskerar att medföra en skillnad i bedömningsnormer mellan de olika personer som gör den här typen av anmälningar. En polis kan tycka att ett barn som snattar är en tydlig indikator på att barnet befinner sig i riskzonen för framtida kriminalitet, medan en annan polis kan se det som en småsak som inte behöver anmälas. Detta leder i förlängningen till att olika personer får olika bemötande och bedömning av polisen, vilket riskerar att påverka såväl rättssäkerheten som tilliten till polisen negativt.

Empirin visar att polismannens uppfattning av situationen spelar stor roll för om denne väljer att anmäla eller inte. Flertalet respondenter diskuterar detta, och nämner bland annat att det upplevs som en större självklarhet att genomföra en orosanmälan då individen i fråga är under 15 år än ifall barnet är upp till 18 år. Som exempel diskuterade man att man nog bedömde att en 17-åring far mindre illa av ett lägenhetsbråk mellan sina föräldrar än vad en 8-åring skulle göra. I det fallet finns det alltså risk för att den personliga bedömning som handlingsutrymmet medför kan leda till att anmälningsplikten inte efterlevs. Denna situation är ett exempel på hur sociala normer och föreställningar hos den enskilde polismannen påverkar dennes beslutsfattande. Intervjupersonerna uppger att det är magkänslan som ofta styr deras bedömningar, och man kan se magkänslan som det personliga sätt att förenkla sitt beslutsfattande genom att skapa stereotyper som Lipsky (2010) diskuterar. Dessa stereotyper leder till en klarare bild av när en anmälan ska skrivas eftersom den enskilde polismannen på förhand vet hur han/hon ska agera i en viss situation. Lipsky menar dock att dessa förenklingar ofta grundas på personliga och sociala fördomar, vilket medför att polisernas beslut inte blir likvärdiga.

5.2.3 Minskad anmälningsbenägenhet

Under intervjuerna framkom två huvudsakliga faktorer avseende polisernas upplevelse av anmälningsplikten som uppges påverka benägenheten att skriva orosanmälningar. Den första faktorn är den upplevda uteblivna effekten. Tidigare forskning har visat att det generellt finns begränsad kunskap om anmälningarnas effekt. Den nationella statistiksammanställningen från 2012 visar att 38 % av alla inkomna orosanmälningar kom från polisen, samt att mellan en tredjedel och en fjärdedel av de inkomna anmälningarna inte leder till vidare utredning. Utifrån de intervjuer som genomförts framgick att de personer som jobbar i yttre tjänst har en tämligen svag tilltro till att de sociala myndigheterna går vidare med anmälningarna. Den polis som skriver anmälan får ytterst sällan återkoppling från socialtjänsten, och man upplever att orosanmälningarna inte leder någonvart. Flera intervjupersoner uppger att det händer att de exempelvis även fortsättningsvis påträffar ungdomen trots upprepade orosanmälningar, vilket ytterligare förstärker intrycket av utebliven effekt. Denna brist på återkoppling från socialtjänsten leder till en bristande know what-kunskap hos polisen avseende i vilka situationer en anmälan ska göras. När polisen inte får återkoppling på innehållet i gjorda anmälningar får denne inte heller kunskap om vilken typ av information socialtjänsten behöver för att kunna fatta beslut om åtgärder. I samband med detta blir det tydligt att poliserna är en del i arbetskedjan för att säkerställa att barnets bästa implementeras i myndighetsutövningen. Att denna

kedja brister förefaller vara relativt vanligt med tanke på att barnrättskommittén har ansett att det finns ett behov av att genom ett tilläggsprotokoll till barnkonventionen förtydliga hur implementeringen ska genomföras. Mot bakgrund av detta är det föga förvånande att efterlevnaden av anmälningsplikten hos polisen brister i vissa situationer. Polisernas brist på kunskap om vad socialtjänsten behöver i informationsväg kan även medföra en normskillnad mellan socialtjänsten och polisen avseende vilka faktorer som bör föranleda ett ingripande från socialtjänstens sida. Poliserna fortsätter att anmäla utifrån samma faktorer som tidigare, och socialtjänsten kan inte gå vidare med anmälan eftersom den innehåller felaktig/för lite information. Bristen på återkoppling är alltså ytterligare en faktor som påverkar polisernas know what-kunskap negativt, eftersom deras kunskap inte utvecklas.

Den andra faktorn som påverkar polisernas motivation att anmäla är avsaknaden av uppföljning av anmälningsplikten från polismyndigheten, vilken uppges kunna resultera i minskad anmälningsfrekvens i och med att en utebliven anmälan inte leder till sanktion. Bicchieri (2006) diskuterar detta fenomen, att man som rationell individ följer normen eller handlingsanvisningen enbart om det är optimalt för en själv. Enligt gällande rätt ska personer som vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter sina skyldigheter dömas för tjänstefel. I och med att sanktioner inte förefaller utdelas vid utebliven anmälan behöver inte den rationella polisen oroa sig för att en underlåtenhet att anmäla kommer leda till negativa konsekvenser, trots att lagstiftningen är mycket tydlig avseende att sådan underlåtenhet innebär att polisen ifråga gör sig skyldig till tjänstefel.

Den bedömning som föranleder en orosanmälan har sin grund i en avvägning mellan den enskilde polisens know what-kunskap gällande den juridiska normen avseende i vilka situationer en anmälan ska göras och den egna bedömningen av detsamma. Olika personer förefaller göra denna bedömning på olika sätt, och bristen på uppföljning från myndighetens sida medför att polismannen inte får någon återkoppling av huruvida dennes avvägning mellan juridiska och personliga normer är korrekt. Att poliserna gör olika bedömningar baserat på sina egna normer är ett exempel på såväl bristande rutinisering som implementering av de juridiska normerna. Här kan man alltså ana en brist på samstämmighet avseende de yrkesnormer som Baier och Svensson (2009) konstaterar är centrala för yrkesmässigt samarbete. Polismanen kommer alltså även fortsättningsvis göra en liknande bedömning, felaktig eller ej, om ingen från myndighetshåll underrättar om att bedömningen ska göras på annat sätt. Lipsky (2010) diskuterar de stereotyper som individen har skapat i syfte att underlätta bedömnings-

tuationen. I förevarande fall ifrågasätts inte dessa stereotyper och kommer därför inte att utvecklas.

I de fall där en polisanmälan upprättas är bedömningen lättare att göra eftersom det egentligen inte är upp till polismannen själv. I dessa fall finns en tydligare struktur för kontroll av att orosanmälan har upprättats, exempelvis i form av ett inre befäl som granskar den inkomna polisanmälan och skickar den vidare, vilket bekräftas av respondenterna. I samband med sådana ärenden har man alltså lyckats bra med rutiniseringen och implementeringen av de juridiska normerna. Det är istället i de fall som inte är polisiära som den enskilde polismannen måste göra en egen avvägning och besluta sig för om en anmälan ska upprättas eller inte. I de senare fallen uppger även respondenten från ledningshåll att det inte finns någon kontroll av anmälan och att det är upp till den enskilde polisen att göra en bedömning. Inom polismyndigheten verkar man alltså strukturellt sett lägga större vikt vid att kontrollerna anmälningarna i samband med polisärenden, trots att lagstiftningen inte tar hänsyn till om det är ett polisärende eller inte - en anmälan ska skrivas vid misstanke om att ett barn far illa oavsett övriga omständigheter. I vissa fall kan, vilket har konstaterats ovan, den personliga bedömningen leda till att gräsrotsbyråkraten inte uppfyller sina skyldigheter. Trots detta förefaller intervjupersonerna inte vara nämnvärt oroliga för disciplinära påföljder efter sådana situationer, vilket är naturligt eftersom normefterlevnad enligt Bicchieri (2006) bygger på en övertygelse om att normbrott efterföljs av en sanktion. Som rättsutredningen har visat finns inga rättsfall som rör åtal om tjänstefel på grund av utebliven orosanmälan, trots att underlåtenhet att uppfylla sin anmälningsplikt är ett uppenbart lagbrott från en myndighetspersons sida. Utifrån Baier och Svenssons (2009) diskussion om skillnader mellan sociala och rättsliga normer blir detta ett tydligt exempel på en existerande diskrepans mellan det statliga påbudet i form av en juridiskt stadgad anmälningsplikt och de yrkesnormer och personliga normer som styr den enskilde polisens faktiska handlande. Att ett brott mot rättsregeln inte leder till sanktion resulterar i att hotet om sanktionen marginaliseras och inte nämnvärt påverkar polismannens handlande. Bicchieri (2006) menar att detta handlar om att det måste finnas en tro på att majoriteten följer normen för att man som rationell individ ska välja att följa den. I förevarande fall brister denna tro hos studiens respondenter, och dessa bekräftar att bristen på uppföljning av anmälningsplikten kan vara en bidragande faktor till att denna inte efterlevs fullt ut.

6. Slutsatser och åtgärdsförslag

Mot bakgrund av att polisen är den myndighet som står för den avgjort största andelen av anmälningarna enligt 14:1 SoL är det hoppingsivande att intervjupersonerna upplever sig ha god kunskap om, och en positiv inställning till, sin anmälningsskyldighet. Å ena sidan upplever poliserna att deras anmälningsskyldighet är tydlig och att de känner till vad den innebär. Å andra sidan upplevs själva bedömningssituationen vara komplicerad att tolka. Poliserna har stort handlingsutrymme för egna bedömningar av huruvida en anmälan ska skrivas i de situationer som inte föranleder polisanmälan, och det är i dessa situationer som problem och normskillnader avseende denna bedömning kan uppstå. Sådana skillnader i bedömningskriterier kan förekomma på flera nivåer: på mikronivå mellan enskilda polismän, på mesonivå mellan myndigheter (till exempel mellan polismyndigheten och socialtjänsten), samt på makronivå avseende lagstiftningen. Dessa nivåer kan sägas påverka varandra, bland annat genom att makronivån (lagstiftningen) påverkar agerandet på mikronivå (den enskilde polisens agerande). Orsaker till skillnaderna i bedömningskriterier kan exempelvis vara bristande återkoppling till den anmälade polismannen från socialtjänsten, brist på uppföljning från den egna myndigheten och bristfällig vidareutbildning avseende anmälningsskyldigheten. Angående det senare har det visat sig finnas olika åsikter mellan ledning och personal vid ingripandeenheten (IGV). Som tidigare konstaterats anser ledningen att fortbildning sker kontinuerligt med hjälp av socialsekreterare som jobbar tillsammans med polismyndigheten. Detta är en uppfattning som inte delas av IGV-personalen. Den kunskap om anmälningsskyldigheten som poliserna upplever sig ha kan alltså vara föråldrad med tanke på den upplevda bristen på fortbildning, vilket leder till att know what-kunskapen inte uppdateras. Från ledningshåll anser man även att anmälningsskyldigheten är en prioriterad fråga inom myndigheten. Inte heller detta är en åsikt som delas av IGV-personalen. Lösningen på detta problem torde vara tämligen enkel. Genom att granska var i organisationen denna uppfattning om fortbildningen försvinner mellan ledning och personal i yttre tjänst bör man kunna åtgärda problemet för att ledningen på så sätt ska kunna uppfylla sitt ansvar att säkerställa att fortbildning av personal som kommer i kontakt med allmänheten sker på en regelbunden basis, eftersom kunskap är en färskvara. Förutom detta bör polismyndigheten fördela mer tid och resurser i syfte att förbättra och utöka vidareutbildningen. Detta skulle visa att frågan är prioriterad, vilket är centralt för att implementera direktiv och införliva önskade rutiner inom en organisation (Guldbrandsson, 2007).

Ett annat område som förefaller vara i behov av förbättringsåtgärder för att öka efterlevnaden av anmälningsplikten är den brist på kontroll av orosanmälningarna som föreligger i de situationer som inte resulterar i en polisanmälan. Även från ledningshåll nämns att det är en bedömning som får stå för den patrull som är på plats och att ingen ifrågasätter bedömningen. Samtidigt berättar respondenterna att det är lätt hänt att just dessa orosanmälningar glöms bort eftersom de inte kräver att man uppsöker polisstationen i direkt samband med händelsen. Detta påvisar att poliserna inte alltid efterlever sin anmälningsplikt. En av respondenterna presenterar dock en enkel och god lösning på problemet:

(V)i har ju såna här avslutningssamtal efter varje pass. Så då kanske man kan "har ni haft någonting där det har behövts skrivas" alltså att man tar upp det.

I och med att problemen verkar uppstå i samband med de ärenden som inte föranleder polisanmälan kan problemets lösning finnas i avrapporteringsrutinerna kring dessa ärenden. Den person på Länskommunikationscentralen som tar emot samtal från polismännen om att ärendet inte var polisiärt skulle exempelvis kunna ha som rutin att fråga om en orosanmälan är aktuell, även om inte en polisanmälan var det.

Empirin har även påvisat faktorer som kan bidra till att poliserna efterlever sin anmälningsplikt i mindre utsträckning. Ett exempel på sådana faktorer är upplevelsen av bristande återkoppling från socialtjänsten efter gjord anmälan samt uteblivna sanktioner från myndigheten, vilket resulterar i att poliserna efterlever sin anmälningsplikt i mindre utsträckning. Det förstnämnda bör vara enkelt att åtgärda med någon form av återkopplingsrutin hos socialtjänsten där ett meddelande skickas ut till anmälaren i samband med att anmälan tas emot. Att inga anmälningar om tjänstefel upprättas vid utebliven orosanmälan är dock svårare att åtgärda eftersom det bara är den enskilda polismannen som vet om en anmälan borde ha upprättats. Vi tror dock att ett ökat antal anmälningar avseende tjänstefel skulle påverka anmälningsbenägenheten positivt, och att det kan finnas en poäng i att se över detta inom myndigheten. Vi menar inte att fler polismän ska lagföras för tjänstefel, utan det huvudsakliga syftet med detta skulle vara att säkerställa att barnets bästa bevakas vid myndighetsutövning, samt att visa att barn som far illa är en prioriterad fråga.

Gällande rätt avseende anmälningsplikten är tydlig med att poliserna är skyldiga att omedelbart anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att ett barn far illa eller riskerar att

fara illa. Denna skyldighet gäller, som tidigare konstaterat, oavsett situation och polismannens egen kunskap om huruvida barnet far illa eller inte. Studien har dock påvisat en diskrepans mellan rättsliga normer och myndighetsnormer, och ett tydligt exempel på detta är att utformningen av polisens arbetsverktyg för anmälan till socialtjänsten ("barn i fara"-blanketten) inte stämmer överens med lagstiftarens intentioner. Lagstiftaren vill undvika exemplifieringar av situationer som ska föranleda en anmälan, men sådana exempel ges i instruktionerna till blanketten, vilket är ett tydligt exempel på att en lag inte alltid får de av lagstiftaren avsedda effekterna. Detta är ett fenomen som Mathiesen benämner lagens latent funktion, och är ett tema som även Lipsky diskuterar och konstaterar att det självfallet inte går att ha så pass detaljstyrda regler och riktlinjer att dessa tar hänsyn till varje tänkbar situation. I det här fallet visar dock diskrepansen på att lagstiftaren i viss mån har förbisett en viktig faktor som de yrkesaktiva myndighetspersonerna möter i sitt dagliga arbete. Intervjupersonerna diskuterar kriminellt beteende hos barn i större utsträckning än brottsutsatta barn som grund för anmälan. Enligt barnkonventionens 37:e och 40:e artiklar framgår tydligt att även barn som uppvisar kriminellt eller avvikande beteende har rätt till hjälp från staten för att barnets levnadsvillkor ska vara tillräckliga för hans/hennes utveckling, vilket i sin tur fastställs i barnkonventionens 27:e artikel. Trots sådana internationella definitioner av barns rättigheter gör den svenska lagens ordalydelse det lätt att tolkningsmässigt förbise barn som begår kriminella handlingar, i och med att lagen är vagt formulerad till att omfatta barn som far illa. Vi anser därför att lagstiftaren bör lägga större vikt vid barn som uppvisar avvikande och/eller kriminellt beteende som grund för en orosanmälan, och möjligen förändra lagstiftningen efter en översikt av densamma med detta som utgångspunkt. Idag är gällande rätt mycket tydlig med att poliser är skyldiga att anmäla till socialnämnden om barn riskerar att fara illa. Mot bakgrund av detta är bristen på rättsfall avseende tjänstefel anmärkningsvärd, särskilt med tanke på att intervjupersonerna uppger att det förekommer att anmälan uteblir trots att en sådan egentligen skulle ha skrivits. Detta synliggör en tydlig brist i efterlevnaden av gällande rätt, och borde vara en prioriterad fråga att lösa.

Sammanfattningsvis bör utifrån studiens resultat följande åtgärder vidtas för att förbättra arbetet med anmälningsplikten inom polismyndigheten:

- Fortbildning av personal som kommer i kontakt med allmänheten ska ske på regelbunden basis
- Ledningen fördelar mer tid och resurser i syfte att utveckla fortbildningen

- Utvidgad kontroll vid icke polisiära ärenden genom att inre befäl och operatörer på Länskommunikationscentralen efterfrågar ärenden som bör föranleda en orosanmälan
- Återkopplingsrutin från socialtjänsten
- Utökad uppföljning avseende tjänstefel
- Lagstiftaren bör reformera lagstiftningen och lägga större vikt vid avvikande och/eller kriminellt beteende hos barnet som grund för anmälan

6.1 Förslag till fortsatt forskning

I och med att polisens anmälningsplikt är ett ämne som forskningen inte tidigare har behandlat i någon större utsträckning finns många förslag att ge på fortsatt forskning inom området. Ett exempel på sådan forskning är att genomföra en studie liknande denna, men över ett större geografiskt område där olika regioner jämförs med varandra. På så sätt kan man undersöka huruvida implementeringen av anmälningsplikten skiljer sig åt mellan olika polisområden.

Mot bakgrund av att myndighetspersoners anmälningsplikt har varit högaktuell på senare tid kan även en studie av medias inverkan på polisens beslutsfattande avseende barn som far illa vara av intresse. Även polisorganisationens historiska roll avseende anmälningsplikten hade i en framtida studie kunnat beredas mer plats, exempelvis genom en historisk tillbakablick på hur polisens arbetssätt och riktlinjer har förändrats över tid.

En annan intressant forskningsfråga är om de normskillnader mellan olika poliser som vi anar finns verkligen förekommer. För att undersöka detta skulle man kunna undersöka ett antal orosanmälningar utifrån vem som har gjort anmälan och utifrån detta jämföra anmälningsgrunderna. Vid en sådan studie blir etiska riktlinjer givetvis ytterst centrala.

Ytterligare en relevant undersökning utifrån studiens resultat är att kartlägga om det finns en överrepresentation av anmälningar som gäller barn under 15 års ålder, med tanke på att våra intervjupersoner har uppgett att det är lättare att göra en orosanmälan för små barn. Förutom ålder skulle en sådan studie kunna undersöka vad som är grunden till anmälan, oro för att barnet far illa eller att barnet ligger i riskzon på grund av kriminellt beteende.

Källförteckning

Tryckta källor

- Agevall, L. (1992). *Tumregler - rutiner: tyst kunskap - praxis: en referensram för studier av beslutsfattande i offentlig förvaltning*. Lund: Statsvetenskapliga inst., Univ.
- Agevall, L. (1994). *Beslutsfattandets rutinisering*. Diss. Lund: Univ. [Lund].
- Baier, M. & Svensson, M. (2009). *Om normer*. (1. uppl.) Malmö: Liber.
- Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. (3., [utök.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Bicchieri, C. (2006). *The grammar of society: the nature and dynamics of social norms*. New York: Cambridge University Press.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.
- Cocozza, Madeleine (2003): Anmälningsplikten som instrument för att identifiera barn som behöver samhällets skydd. Rapport nr 26?
- Cocozza, M. (2007). *The parenting of society: a study of child protection in Sweden - from report to support*. Diss. (sammanfattning) Linköping: Linköpings universitet, 2007. Linköping.
- Edvall Malm, D. (2012). *Det socio-polisiära handlingsnätet [Elektronisk resurs]: om kopplingar mellan polis och socialtjänst kring ungdomars kriminalitet och missbruk*. Diss. Umeå: Umeå universitet, 2012. Umeå.
- Ehrlich, E. (2002[1936]). *Fundamental principles of the sociology of law*. ([New ed.]). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Ekberg, M.S. (2010). *Dom kallar oss värstingar: om ungas lärande i mötet med skola, socialtjänst och polis*. Diss. Växjö: Linnéuniversitetet, 2010. Växjö.
- Frisk, K. (2003). *Anmälningarna som försvann: en kartläggning av hur polis och socialtjänst uppmärksammar barn som lever med våld i familjen: kortrapport från Rädda barnen*. Stockholm: Rädda barnen.
- Hydén, H. (2002). *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Kaldal, A., Diesen, C., Beije, J. & Diesen, E. (2010). *Barnahusetredningen 2010*. Stockholms universitet. Juridiska institutionen. Stockholm: Jure.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded ed.) New York: Russell Sage Foundation
- Lundström, T. (1993). *Tvångsomhändertagande av barn: en studie av lagarna, professionerna och praktiken under 1900-talet = [Compulsory care of children]: [a study of legislation, professions and practice in the 20th century]*. Diss. Stockholm: Univ. Stockholm.
- Mathiesen, T. (2005). *Rätten i samhället: [en introduktion till rättssociologin]*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, S. (2011). *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola*. (4., [omarb. och utök.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Ryen, A. (2004). *Kvalitativ intervju: från vetenskapsteori till fältstudier*. (1. uppl.) Malmö: Liber ekonomi.
- Socialstyrelsen (2004). *Anmälningskyldighet om missförhållanden som rör barn*. Lindesberg: Bergslagens Grafiska.

Socialstyrelsen (2012). *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga: en undersökning om omfattning och regionala skillnader*. Publicerad www.socialstyrelsen.se.

Åström, K. & Rejmer, A. (2008). *"Det blir nog bättre för barnen-": slutrapport i utvärderingen av nationell försöksverksamhet med barnahus 2006-2007*. Lund: Sociology of Law, Lund University.

Östberg, F. (2010). *Bedömningar och beslut: från anmälan till insats i den sociala barnvården*. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Elektroniska källor

Alvarez, K. M., Kenny, M. C., Donohue, B., & Crapin, M. C. (2003). Why are professionals failing to initiate mandated reports of child maltreatment, and are there any empirically based training programs to assist professionals in reporting processes? *Agression and Violent behavior*, 9, pp 563-578.

Tillgänglig: http://web.unlv.edu/labs/frs/Documents/OtherRA_8.pdf (Hämtad 2014-04-04)

Förenta nationerna (1989). *Convention on the Rights of the Child*. A/RES/44/25.

Tillgänglig: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r025.htm> (Hämtad 2014-05-22)

Förenta nationerna (2013). *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para. 1)*. CRC/C/GC/14. Committee on the Rights of the Children.

Tillgänglig: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf (Hämtad 2014-05-26)

Guldbrandsson, K. (2007). *Från nyhet till vardagsnytta [Elektronisk resurs]: om implementeringens mödosamma konst: en forskningssammanställning*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

Tillgänglig:

http://www.foretagshalsor.se/sites/default/files/fsf/fran_nyhet_till_vardagsnytta_guldbrandsson.pdf

(Hämtad 2014-05-14)

Johansson, F. (2007). *Rättssäkerheten vid omhändertaganden av barn på 1950-1960 - talet: studier av socialarbetarnas dokumenterade arbete*. Växjö universitet: Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete.

Tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:205155/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2014-04-14)

Johansson, S. (2011). *Rätt, makt och institutionell förändring [Elektronisk resurs]: en kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2011. Lund.

Tillgänglig: <http://www.lu.se/lup/publication/1856753> (Hämtad 2014-04-02)

Knutsson, S. (2008). *Om kvalitativ metod*. Kompendium.

Tillgänglig: http://people.su.se/~sknut/e_analysochtolkning.pdf (Hämtad 2014-05-20)

Länsstyrelsen Östergötland (1999). *Barnens bästa i socialtjänsten: en kartläggning av hur bestämmelserna om barnets bästa fått genomslag i socialtjänstens utredningar rörande barn och ungdomar*. 502-7236/98

Tillgänglig:

<http://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/SiteCollectionDocuments/sv/publikationer/publicerade-publikationer/2000/barnisoc99.pdf> (Hämtad 2014-04-14)

Löfgren, E. (2014, 1 maj). Två personer anhallna för mord på 8-årig flicka. *Dagens Nyheter*. Tillgänglig:

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/tva-personer-anhallna-for-mord-pa-8-arig-flicka/> (Hämtad 2014-05-08)

Mächs, M. (2014a, 2 maj). Polisen ska utreda sin hantering av fallet med 8-åringen. *Svenska Dagbladet*.

Tillgänglig: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/polisen-ska-utreda-hanteringen-av-fallet-med-8-aringen_3520486.svd (Hämtad 2014-05-08)

Mächs, M. (2014b, 2 maj). "Polisen valde att faxa till ett obemannat kontor". *Svenska Dagbladet*.

http://www.svd.se/nyheter/inrikes/socialtjansten-polisen-valde-att-faxa-till-ett-obemannat-kontor_3522448.svd (Hämtad 2014-05-08)

Vetenskapsrådet (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning [Elektronisk resurs]*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
Tillgänglig: http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf (Hämtad 2014-05-20)

Juridiska källor

Författningar

SFS 1960:97. *Lag om samhällets vård av barn och ungdom*. Stockholm: Socialdepartementet

SFS 1962:700. *Brottsbalk*. Hämtad 2014-03-19, från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/

SFS 1966:309. *Lag om ändrad lydelse av 93§ barnavårdslagen den 29 april 1960*.

SFS 1984:387. *Polislag*. Hämtad 2014-03-19, från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Polislag-1984387_sfs-1984-387/

SFS 1994:260. *Lag om offentlig anställning*. Stockholm: Riksdagen Hämtad 2014-03-19, från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1994260-om-offentlig-an_sfs-1994-260/

SFS 1997:313. *Lag om ändring i socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Hämtad 2014-03-19, från http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/

Förarbeten

Regeringen (1979). *Om socialtjänsten* (Proposition 1979/80:1)

Regeringen (1981). *Om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.* (Proposition 1981/82:186)

Regeringen (1996). *Ändring i socialtjänstlagen* (Proposition 1996/97:124)

Regeringen (2003). *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (Proposition 2002/03:53).

Regeringen (2012). *Stärkt stöd och skydd för barn och unga* (Proposition 2012/13:10).

Praxis

Justitieombudsmannen (2004). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Även fråga om anmälningsskyldighet föreligger för varje myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande. Dnr 1101-2002. Stockholm.

Justitieombudsmannen (2010). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Uttalanden om en polismans skyldighet att anmäla till socialnämnden när en förälder frihetsberövats med anledning av misstankar om brott. Dnr 4981-2008. Vällingby.

Doktrin

Lagkommentar till 3 § polislagen, Zeteo. Hämtad 2014-04-01.
Tillgänglig: <http://zeteo.nj.se/docview?state=72102>

Lundgren, L., Sunesson, P. & Thunved, A. (2014). *Nya sociallagarna: med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2014*. (27., [rev.] uppl.) Stockholm: Norstedts juridik.

Bilagor

Bilaga 1 - Intervjuguide

Bakgrundsfrågor

Yrke? Arbetad tid? Erfarenhet?

Vilken är din roll inom polisen? Vad ser du som ditt ansvar?

Kunskap om anmälningsplikten

Upplever du att du är välbekant med den lagstadgade anmälningsplikten? Var erhöll du den kunskapen? Vilka är dina tankar kring lagen?

Vad anser du att syftet med anmälningsplikten är? (Vad vill man uppnå, kontroll, skydd, stöd?)

Finns det rutiner för att göra en orosanmälan? (Hur ser de ut? Finns det några typiska scenarion där anmälan alltid genomförs? Upplever du att rutinerna är tillräckligt tydliga?)

Har du gjort en anmälan enligt 14:1 § SoL? (Kan du berätta om en situation där du anmält oro för ett barn till socialtjänsten? Vad gjorde att du anmälde? Hur gjorde du anmälan? Hur resonerade du?)

Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att du ska anmäla? (I situationen, vilka riskfaktorer/indikatorer uppmärksammar du?)

- Fysiskt våld (t.ex. kroppsskada, sjukdom eller smärta)
- Psykiskt våld (leva i en våldsam och hotfull miljö, systematiska kränkningar)
- Sexuella övergrepp (alla former av sexuella handlingar som påtvingas barn av en annan person)
- Kränkning (förnedrande kommentarer, nedlåtande behandling)

- Fysisk försummelse (äventyrande av barnets hälsa och utveckling, till exempel genom bristande omvårdnad eller skadlig exponering (t.ex. att vistas i miljöer med droganvändning, omfattande alkoholkonsumtion eller hög bullernivå)
- Psykisk försummelse (barnets hälsa skadas eller äventyras, genom att ett barns grundläggande behov av uppmärksamhet, tillhörighet, fostran, vägledning, stimulans och utveckling m.m. inte tillgodoses)

Vad tror du att en orosanmälan leder till? (Ger de effekt? Vad tror du händer efter att du anmält?)

Har du avstått från att anmäla? (Vad gjorde att du avstod? Hur gick dina tankar?)

Arbetsplatsen

Hur diskuteras anmälningsplikten på arbetsplatsen? (Upplevelser, svårigheter, etc.)

Yttre tjänst: Hur upplever du att ledningen ställer sig till tankar om anmälan? (Är det något som påtalas och prioriteras? Eller finns det ett motstånd? Vilket stöd skulle behövas för att man ska känna sig bekväm med att anmäla?)

Chefsposition: Hur upplever du att personalen i yttre tjänst efterlever direktiven om orosanmälan? (Är det något som påtalas och prioriteras? Eller finns det ett motstånd?)

Chefsposition: Hur arbetar du med orosanmälningar i din chefsposition? Är det en fråga som diskuteras med din personal? Är det här en prioriterad fråga inom myndigheten (även uppåt)?

Har du fått utbildning gällande bedömningar av när en orosanmälan ska göras? (Upplever du att den utbildningen var tillräcklig? Finns det möjlighet till kompetensutveckling/fortbildning? Upplever du att det finns ett behov av fortbildning?)

Har du något mer att tillägga?

Bilaga 2 – Blanketten ”Anmälan till socialnämnden”

Skriv ut	Skicka	Spara	Returs	Info
----------	--------	-------	--------	------



Polisen

ANMÄLAN
till socialnämnden

Datum
2014-04-24

Dokumentnummer
[Redacted]

Sida 1 (4)

Till socialnämnden i

Info Sol 14 kap
1 §

Personuppgifter

Uppgifter om aktuella barn/ungdom(ar)

Personnummer	Efternamn	Samliga förnamn	Tilltalsnamn
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]

Förälder 1

Personnummer	Efternamn	Samliga förnamn	Tilltalsnamn
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Arbetsplats		Telefon dagtid	
[Redacted]		[Redacted]	
Utdelningsadress		Mobilnummer	
[Redacted]		[Redacted]	
Postnummer	Postort		
[Redacted]	[Redacted]		
Vårdnadshavare		Vårdnadshavaren informerad om att anmälan görs i enlighet med 14 kap.1§ SoL	
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	

Förälder 2

Personnummer	Efternamn	Samliga förnamn	Tilltalsnamn
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Arbetsplats		Telefon dagtid	
[Redacted]		[Redacted]	
Utdelningsadress		Mobilnummer	
[Redacted]		[Redacted]	
Postnummer	Postort		
[Redacted]	[Redacted]		
Vårdnadshavare		Vårdnadshavaren informerad om att anmälan görs i enlighet med 14 kap.1§ SoL	
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	

Annan vårdnadshavare

Personnummer	Efternamn	Samliga förnamn	Tilltalsnamn
[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]	[Redacted]
Relation till barnet		Telefon dagtid	
[Redacted]		[Redacted]	
Utdelningsadress		Mobilnummer	
[Redacted]		[Redacted]	
Postnummer	Postort		
[Redacted]	[Redacted]		
Vårdnadshavare		Vårdnadshavaren informerad om att anmälan görs i enlighet med 14 kap.1§ SoL	
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	

Till polisens kännedom genom

Polis på plats <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej		Datum	Klockan
Plats / adress			
Polisen på plats (Namn)			
Annot			
Polisområde <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej	Datenummer (Knr)	Brott	
Andra åtgärder av polisen			

Anledning till anmälan i enlighet med 14 kap. 1§ SOL (misshandling, beteende, reaktioner, tillgång till hys polisen etc.)

- Barn som misstänks vara utsatta för brott
 Barn som blivit utövade våld
 Barn i olämplig miljö
 Barn/ungdom i riskzon
 Barn/ungdomen påverkad av alkohol, narkotika eller annat berusningsmedel
 Vårdnadshavare påverkad av alkohol, narkotika eller annat berusningsmedel

Fritidsomständigheter
Bilagor

Brottsanmälan PM Minnesanteckning Omhändertagandeblad Övrigt

Anmälan upprättad av

_____ _____ _____		
(Datum)	Underskrift, namn och titel	Enhet
(Ort)	(Namn/betydligande)	

Anmälan översänd av

_____ _____ _____		
(Datum)	Underskrift, namn och titel	Enhet
(Ort)	(Namn/betydligande)	

Handledning för hur blanketten Anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen ska användas

14 kap. 1 § Sol

Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdomar samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även den som är anställd hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedrivna enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedrivna enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

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

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

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

Anmälningskyldighet

Varje tjänsteman vid polismyndigheterna som i tjänsten får kännedom om att barn och ungdomar under 18 år kan fara illa har en skyldighet att genast anmäla detta till socialnämnden.

Hur ska en anmälan upprättas?

Anmälan ska genast upprättas på "Anmälan till socialnämnden". Anmälan ska diarieföras i A-diariet under saknummer 604. Kopia på polisanmälan, PM eller dylikt som har betydelse för socialnämndens bedömning ska efter sekretessprövning bifogas anmälan. Handlingarna ska därefter skickas till berörd socialnämnd.

När en anmälan upprättas vid polisens kontaktcenter ska anmälan skickas både till berörd socialnämnd och polismyndighet för diarieföring i A-diariet.

När ska en anmälan upprättas?

Barn som misstänks vara utsatta för brott

I de fall polisanmälan görs där barn eller ungdomar misstänks vara utsatta för brott ska polisen samtidigt göra en bedömning om socialnämnden kan behöva ingripa till barnets skydd. Om så är fallet ska en anmälan enligt 14 kap. socialtjänstlagen 1 § göras.

Barn som bevittnat våld

I de fall barn eller ungdomar bevittnat våld i nära relationer ska polisen göra en bedömning om en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen ska göras, eftersom socialnämnden kan behöva ingripa till barnets eller ungdomens skydd.

Barn i olämplig miljö

I övriga fall där polisen gör en bedömning att socialnämnden kan behöva ingripa till skydd för ett barn eller en ungdom, ska en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen göras.

Exempel på sådana fall kan vara att barn eller en ungdom påträffas i en för dem olämplig miljö eller då barnets eller ungdomens beteende ger anledning till oro för deras fortsatta utveckling. Det kan också vara barn eller ungdomar som växer upp med vårdnadshavare som är missbrukare.

Barn och ungdomar i riskzon

I de fall som polisen gör bedömningen att det finns faktorer som innebär en förhöjd risk att barn eller ungdomar under 18 år rekryteras till en kriminell gruppering och /eller riskerar att begå allvarlig brottslighet, ska en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen göras.

Vid brådskande fall kontakta socialjouren eller socialnämndens ordförande