

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 318

2010/11 s 318

Fråga om det är tillåtet för socialnämnden att efterforska en anonym anmälares identitet

(Dnr 2798-2008 och 2845-2008)

Bakgrund

Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 18 maj 2008 hade en tjänsteman vid Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun efterforskat vem som hade gjort en anonym anmälan till förvaltningen angående ett barn som befarades fara illa.

Av artikeln framgick bl.a. följande. En kvinna ringde till stadsdelsförvaltningen för att göra en anmälan. Hon ville vara anonym och uppgav inte sitt namn. Efter samtalet blev hon dock uppringd av enhetschefen Leif Jarlebring vid förvaltningen. Han hade tagit fram hennes telefonnummer via myndighetens nummerpresentatör. Anmälares namn dokumenterades därefter hos stadsdelsförvaltningen.

Anmälningar

I en anmälan till JO, dnr 2798-2008, ifrågasatte Staffan O., under återopande av uppgifterna i Dagens Nyheter, tjänstemannens agerande. Han efterfrågade ett uttalande från JO:s sida om bl.a. huruvida en socialnämnd har rätt att aktivt efterforska en anonym anmälares identitet.

Vidare gav Joel B. in Dagens Nyheters artikel och begärde JO:s ”prövning av bilagda ärende” (dnr 2845-2008).

Utredning, m.m.

Inledningsvis anmodades Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun att inkomma med upplysningar om vad som var skälet till att stadsdelsförvaltningen hade forskat efter vem som hade gjort anmälan till förvaltningen. I ett remissvar anförde tf. avdelningschefen Inger Outzen i huvudsak följande.

Stadsdelsförvaltningen fick 2008-02-27 en anonym anmälan angående ett barn som befarades fara illa. Anmälan vidarebefordrades följande dag till enhetschefen. Det visade sig gälla ett ärende som var aktuellt hos nämnden som vårdnads- och umgängesärende.

I anmälan förekom uppgiften att modern och vårdnadshavaren upprepade gånger uppgivit för anmälares att hon letade efter någon som kunde skjuta fadern.

Uppgiften betraktades som seriös av de handläggare som kände ärendet, eftersom modern vid de mer än 20 umgängestillfällen som då genomförts uppträtt mycket aggressivt och hatiskt mot fadern som hon hävdade planerade föra bort dottern. Socialtjänsten hade inte kunnat finna skäl för dessa farhågor och inte heller tingsrätten fann dem trovärdiga. Tingsrätten hade därför vid

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 319

högt vite beslutat om umgänge. Två veckor före anmälan hade konflikten kulminerat då modern helt vägrat umgänge trots vite.

Om ett mord planerades på fadern var det nödvändigt att minimera risken för att det genomfördes.

Enhetschefen Leif Jarlebring kunde i nummerpresentatören, som sparar 10 senast inkommande samtalsnummer, se ett nummer som kunde stämma i tid med anmälan. Han ringde upp och frågade om det var rätt nummer och fick besked att det var så. Han ställde även kompletterande frågor för att utröna om vilken kunskap anmälares hade om modern och om uppgifterna var trovärdiga. Enhetschefen bad

även anmälaren att hjälpa polisen i en kommande utredning. Därefter gjorde förvaltningen en polisanmälan samt gav en varning till fadern genom dennes ombud.

Stadsdelsförvaltningen är noga med att respektera anmälares önskan att vara anonyma och har inte som policy att bokföra inkommande nummer på anmälningssamtal eller på annat sätt försöka röja en persons identitet i samband med anmälan. Detta fall var helt exceptionellt. Skydd för person ansågs viktigare än det starka allmänna intresse som finns att man kan känna sig trygg som anonym anmälare att identiteten inte efterforskas.

Den anmälda modern har begärt ut anmälan såväl från förvaltningen som från polisen. Stadsdelsförvaltningen har beslutat att inte lämna ut namn och uppgifter som kan röja identiteten på anmälaren.

JO anmodade därefter Östermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun att yttra sig i ärendet. I remissen till stadsdelsnämnden angavs att yttrandet borde inriktas på frågan om det i det aktuella fallet hade funnits förutsättningar för stadsdelsförvaltningen att forska efter vem som hade gjort den ifrågasättande anmälan till förvaltningen. Samtidigt hemställde JO att Socialstyrelsen skulle yttra sig över den principiella frågan om huruvida det finns fall när en socialnämnd bör kunna forska efter vem som har gjort en anonym anmälan till nämnden.

I sitt remissvar anförde Östermalms stadsdelsnämnd följande.

Stadsdelsförvaltningen har 2008-07-07 lämnat JO upplysningar och redogjort för sakförhållandena i ärendet.

Stadsdelsförvaltningen har framhållit att det är en självklarhet att identiteten hos en anonym anmälare i ett barnärende inte efterforskas. Så sker inte heller. Ingen anmälares identitet har efterforskats av stadsdelsförvaltningen tidigare.

I det aktuella fallet har förvaltningen bedömt uppgifterna om ett planerat mord som realistiska. Enhetschefen har därför efterforskat uppgiftslämnaren, dels för att bedöma om en polisanmälan skulle ske enligt 12 kap. 10 § SoL, dels för att säkra vittnesuppgifter om något mordförsök hade genomförts. Samtalet hade [kommit] till familjeenhetens expedition. Telefonen lagrar de 10 senast inkomna numren och raderas därefter. Vilket nummer som härrörde från det aktuella samtalet kunde man bara fastställa genom att ringa upp och fråga, vilket var vad enhetschefen gjorde. Att lämna hela listan till polisen bedömdes inte vara ett realistiskt alternativ bl.a. för att personalen inte ens var säkra på att samtalet kommit till just denna telefon.

Enligt sekretesslagens 14 kap. 4 st. p. 1 bryts socialtjänstsekretessen för anmälan till polisen om misstanke om brott för vilket straffminimum är ett års fängelse. Syftet med regeln är att socialtjänsten ska kunna polisanmäla misstanke om allvarligare brott som kommit till nämndens kännedom. Möjligheten att anmäla allvarliga brott bör rimligen också innebära att bevisuppgifter

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 320

säkras även om utredningsansvaret för brottet givetvis åvilar polis och åklagare.

Enligt svensk rätt föreligger det ingen rätt för en anmälare att vara anonym. Det källskydd som tryckfrihetsförordningen ger uppgiftslämnare till media gäller inte en anmälare till en myndighet. En anmälan till en myndighet är ju en rättshandling som i princip sker under straffansvar. Enligt brottsbalken 15 kap. 7 § kan en uppgift i en anmälan till socialtjänsten som är lögnaktig anses vara falsk tillvitelse, eller värdslös tillvitelse, och medföra straffansvar. Det förekommer inte så sällan att anmälningar sker som ett led i trakasserier av barnfamiljer eller p.g.a. psykisk störning hos anmälaren. I sådana fall bör nämnden också kunna efterforska en anmälare även om denne vill vara anonym. Att använda nämnden som ett medel att trakassera en familj bör ses som ett brott mot barnet, samt ett sätt att hindra nämndens verksamhet vilket bryter socialtjänstsekretessen.

Den som identifierat sig i kontakten med en myndighet och därefter begär att identiteten inte ska röjas är inte anonym. Det är en allmänt spridd missuppfattning att man kan välja att vara anonym genom att

begära det. Det är inte ovanligt att anmälare kan känna sig lurade eftersom de inte tänkt på att de genom att presentera sig i inledningen av ett samtal de facto inte längre är anonyma som anmälare. I detta fall visades anmälares telefonnummer i nummerpresentatören. En känd anmälare har ändå ett skydd. Enligt sekretesslagen 7 kap. 6 § gäller sekretess om det kan antas att uppgiftslämnaren kan utsättas för fara eller att någon närstående kan komma utsättas för våld eller annat allvarligt men. Att lagstiftaren satt upp ett så relativt starkt villkor för anonymitet måste ses som ett uttryck för att värna rättssäkerheten hos den anmälde.

I det aktuella fallet innehöll anmälan uppgifter om att ett mord planerades. Eftersom uppgiften bedömdes som ett seriöst hot valde enhetschefen att efterforska anmälan och ställa kompletterande frågor. Uppgifterna ledde också till att Stockholms tingsrätt beslöt hålla sina förhandlingar i vårdnadsmålet några veckor senare i tingsrättens säkerhetssal.

Stadsdelsförvaltningen kan inte finna att handläggningen är klandervärd.

I ett yttrande anförde Socialstyrelsen följande.

Socialstyrelsens yttrande

Socialstyrelsen anser att det inte i något fall finns anledning för socialnämnden att frånga principen om att en socialnämnd inte bör forska efter en anonym anmälares identitet.

Det är enligt Socialstyrelsens uppfattning viktigt att allmänheten inte på grund av avvägningar utifrån oro för obehag för egen del avstår att vända sig till nämnden då de hyser misstanke om att ett barn far illa. Om allmänheten avstår att följa anmälningsanmaningen i 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) då de hyser sådana misstankar, minskar samhällets möjligheter att på ett tidigt stadium få information om att ett barn far illa och därmed i tid kunna ingripa till stöd eller skydd för barnet. En anonym anmälan är med denna utgångspunkt många gånger att föredra framför att ingen anmälan görs. Det är anledningen till att varje medborgare som följer anmaningen i första stycket är berättigad att göra sin anmälan utan att lämna sitt namn. Följaktligen bör nämnden inte heller forska efter eller dra slutsatser om vem anmälares kan vara (JO 1978/79 s. 167). Enligt Socialstyrelsens mening bör nämnden inte i något fall efterforska identiteten hos en anmälare som valt att vara anonym.

Att det enligt 7 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) finns ett sekretesskydd inom socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom eller henne närstående utsätts för våld eller annat

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 321

allvarligt men om uppgiften röjs, ändrar inte Socialstyrelsens ställningstagande.

Socialnämndens ansvar för barn och unga

Socialnämnden ska verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden ska i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Nämnden har skyldighet att aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Nämnden ska vidare i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Nämnden ska också i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. Vidare ska nämnden i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört (5 kap. 1 § SoL).

Det är således socialnämnden som har det yttersta ansvaret för barns välfärd när ordinarie vårdnadshavare av något skäl sviktar i sina uppgifter (JO 1995/96 s. 247).

Av 1 kap. 2 § SoL framgår att när åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Syftet med anmälningssanmaningen

Syftet med att ha en anmälningssanmaning till allmänheten är att socialnämnden så tidigt som möjligt ska kunna få reda på om ett barn behöver socialnämndens stöd eller skydd (prop. 1996/97:124 s. 103 f.). Anmälningssanmaningen har således tillkommit för att socialnämnden ska kunna få in uppgifter om misstankar att ett barn riskerar att fara illa. Anmälan bör göras inte bara i de fall den som anmäler känner till att ett barn i hemmet behandlas på ett sådant sätt att det är fara för hans eller hennes hälsa eller utveckling, utan även i de fall när han eller hon har grundad anledning att misstänka detta. Enligt bestämmelsen bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd anmäla detta till nämnden. Det blir sedan ansvarig nämnds sak att utreda om förhållandena är sådana att ett ingripande till skydd för barnet behövs. Uppmaningen avser inte bara fall när den unge far illa i hemmet utan gäller också när fara för den unges hälsa eller utveckling föreligger utanför hemmet (prop. 1996/97:124 s. 104).

Anonym anmälan

Med en anonym anmälan avses en anmälan där anmälaren inte uppger sitt namn. Det finns inte något hinder för en anmälare som följer anmaningen i 14 kap. 1 § första stycket att vara anonym. JO (JO 1978/79 s. 167) har uttalat:

Varje medborgare som följer anmaningen i stadgandet är således berättigad att göra sin anmälan utan att lämna sitt namn. Det ankommer inte heller på barnavårdsmyndigheten eller dess tjänstemän att forska efter eller dra slutsatser om vem anmälaren kan vara. Anmälaren bör därför inte pressas att uppge sitt namn. I och med att namnet blir känt föreligger nämligen begränsade möjligheter att undanhålla anmälarens namn

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 322

den ärendet rör. Detta förhållande kan leda till att anmälningar från allmänheten inte sker i önskvärd omfattning. Även om man helst ser att anmälaren röjer sin identitet och svarar öppet för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredraga.

Om anmälaren pressas att uppge sitt namn, eller nämnden efterforskar och drar slutsatser om vem anmälaren är, så har nämnden begränsade möjligheter att undanhålla anmälarens namn från den som ärendet gäller. Uppgift om vem som gjort en anmälan till socialnämnden ska nämligen, när det är känt, antecknas, vilket följer av bestämmelsen om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL. Uppgift om vem som gjort en anmälan är således, när det är känt, en del av aktmaterialet. Som huvudregel har den som är part rätt till insyn i allt material i ärendet (16-17 §§ FL och 14 kap. 5 § SekrL). I barnavårdsutredningar är såväl vårdnadshavarna som barnet, när det fyllt 15 år, parter och har rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet (11 kap. 8 § SoL, jämfört med 16-17 §§ FL). Den som är part enligt ovan har alltså rätt att, då detta är känt och således dokumenterat i akten, få veta vem som har gjort anmälan.

Syftet med lagstiftningen är att skydda de barn och ungdomar som behöver socialnämndens skydd. Att enstaka anmälningar som görs anonymt görs i syfte att trakassera någon, bör inte få leda till att socialnämnden ges möjlighet att forska efter anmälarens identitet och att möjligheten för allmänheten att göra anonyma anmälningar inskränks. Man får med hänsyn till det överordnade syftet med lagstiftningen, dvs. att skyddet för barn och unga, således acceptera att en anmälan i något enstaka fall kan leda till en utredning som opå kallat kränker den personliga integriteten (jfr prop. 1996/97:124 s. 105).

Socialstyrelsen vill i detta sammanhang understryka att det är viktigt att nämnden, för att kunna fullgöra sitt ansvar för barn och unga, har ett välfungerande system för att ta emot en anmälan, oavsett om den görs anonymt eller av en namngiven anmälare. Nämnden kan vid anmälningstillfället, då anmälan görs muntligen, informera anmälaren om fördelarna ur utredningssynpunkt med att denne uppger sitt namn (jfr JO 1978/79 s. 167) samt informera om det sekretesskydd som finns för anmälare. Om anmälaren väljer att vara anonym trots detta så ska detta respekteras. Det kan också givetvis vara lämpligt att nämnden ser till att säkerställa att så långt som möjligt få nödvändig information av en anonym anmälare

vid anmälningstillfället. Vidare finns det ingenting som hindrar nämnden att be en anonym anmälare att återkomma vid ett senare tillfälle så att nämnden ges tillfälle att ställa eventuella kompletterande frågor.

Sekretesskydd för anmälare

Om den som anmäler uppger sitt namn ska namnet antecknas, vilket följer av 11 kap. 5 § SoL. Om anmälaren sedan begär att få vara anonym i förhållande till den anmälde, får frågan om sekretesskydd för anmälare prövas utifrån sekretesslagen. Förutsättningarna för att kunna hemlighålla uppgifter för den anmälde regleras i 7 kap. 6 § SekrL. Inte bara uppgifter om vem som gjort anmälan eller lämnat utsagan omfattas av bestämmelsen utan också själva innehållet om det kan avslöja vem som har gjort anmälan (RÅ 1994 not 603).

Det är inte anmälaren eller uppgiftslämnaren som bestämmer om sekretess ska gälla sedan han eller hon väl framträtt med namn. Även om anmälaren begär att få vara anonym är det således lagt på vederbörande myndighet att pröva frågan om sekretesskydd och besluta i denna då uppgifterna begärs ut.

Socialnämnden kan inte fatta ett för framtiden bindande beslut att inte lämna ut en sådan uppgift. Detta innebär att man från socialtjänstens sida aldrig kan utlova sekretesskydd. Vidare kan den som begärt ut uppgiften/uppgifterna överklaga nämndens beslut att sekretesskydda uppgiften/uppgifterna och det ankommer således ytterst på domstolen att avgöra frågan.

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 323

Det ställs mycket höga krav när det gäller befarad fara för våld eller annat allvarligt men för att det ska vara möjligt att hemlighålla uppgifter om vem som gjort en anmälan eller uppgifter som röjer en anmälares identitet för parten (se bl.a. RÅ 82 2:45 och RÅ 82 Ab 236).

Nummerpresentation när socialnämnden kontaktas per telefon

Östermalms stadsdelsnämnd, familjeenhetens expedition, har, enligt handlingarna i ärendet, telefoner där telefonnummer från de 10 senast inkomna telefonsamtalen lagras. Att, som socialnämnden gjort, via dessa nummer spåra anmälares identitet utgör enligt Socialstyrelsens mening sådan efterforskning av anonym anmälares identitet som nämnden inte bör göra.

Uppgift om ett telefonnummer varifrån en anmälare ringer är inte att likställa med uppgift om vem som har gjort anmälan. JO har i ett ärende (JO 2002/03 s. 393) om nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon uttalat: ”På displayen [hos kommunen] visas ett telefonnummer som innehas av en myndighet, ett företag eller en enskild som ingått ett abonnemangsavtal med ett telefonbolag. En telefon kan emellertid nyttjas även av andra enskilda än abonnenten. Av det visade telefonnumret kan således inte med säkerhet dras någon slutsats om den uppringandes identitet.” Det finns således ingenting som säger att telefonnumret har någon direkt koppling till anmälaren. Det finns därmed heller inte något krav på att det ska antecknas i akten.

Det finns möjlighet för den uppringande, dvs. för anmälaren i det här fallet, att själv hindra att numret visas för den uppringda myndigheten vilken har nummerpresentation.

Enligt 6 kap. 12 § första punkten lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska den som tillhandahåller nummerpresentation erbjuda den anropande abonnenten eller användaren möjlighet att enkelt och kostnadsfritt förhindra nummerpresentation för varje samtal. Detta innebär att om nummerpresentation tillhandahålls, skall den uppringande ha möjlighet att hindra att numret visas för den uppringde (se prop. 2002/03:110 s. 262 och 393 f.).

Den uppringande personen har idag möjligheten att genom en viss knapptryckning hindra att numret visas för den uppringde.

Det är, vilket inledningsvis anförts, mot bakgrund av syftet med anmälningsuppmaningen, viktigt att det finns möjlighet för enskilda att göra anonyma anmälningar till socialnämnden, brevlades såväl som telefonledes. Det är enligt Socialstyrelsens mening inte den enskilde som ska bära ansvaret för att anonymiteten upprätthålls (jfr JO 2002/03 s. 393). Det bör härför, enligt Socialstyrelsens mening, inte krävas

en aktiv handling av anmälaren, såsom att skydda sig mot nummerpresentation, för att dennes identitet inte ska kunna efterforskas.

Huruvida allmänheten i tillräcklig grad känner till möjligheten och tillvägagångssättet att skydda det telefonnummer varifrån man ringer från nummerpresentation, är okänt. Vidare kan det fortfarande finnas personer bland allmänheten som inte har de tekniska förutsättningarna att skydda sitt telefonnummer. Osäkerhet hos allmänheten kring huruvida nämnden har nummerpresentation samt hur man går tillväga för att skydda sitt telefonnummer mot nummerpresentation får, mot bakgrund av syftet med anmälningsanmaningen, inte göra att allmänheten avskräcks från att vända sig till nämnden med en anmälan.

Uppgift angående misstanke om brott

Någon lagstadgad skyldighet för nämnden att göra en polisanmälan om brott finns inte. Misstanke om brott mot barn enligt 3, 4 och 6 kapitlet brottsbalken och sådana brott som anges i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor bör dock, om det är till barnets bästa, skyndsamt polisanmälans

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 324

(Socialstyrelsens allmänna råd [SOSFS 2006:12] om handläggning och dokumentation om ärenden som rör barn och unga). Såväl när det gäller misstanke om brott mot barn och unga som misstanke om övriga brott får frågan om huruvida polisanmälan ska göras eller ej, avgöras utifrån reglerna i sekretesslagen.

Socialtjänstsekretessen regleras i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Enligt huvudregeln gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Det finns dock sekretessbrytande regler i 1 kap. 5 § och 14 kap. 2 § sekretesslagen som gör det möjligt för socialtjänsten att polisanmäla vissa brott utan hinder av sekretess.

I 12 kap. 10 § första stycket SoL görs en hänvisning till de bestämmelser i sekretesslagen vilka reglerar socialnämndens möjlighet att vid vissa brott samt vid misstanke om vissa brott göra en polisanmälan utan hinder av sekretess.

Det bör noteras att det, utöver de situationer som behandlas i sekretesslagen, inte är förenat med straff att bryta sekretessen i en nödsituation, dvs. för att avvärja fara för liv, hälsa eller värdefull egendom (24 kap. 4 § BrB).

Det är misstanken om ett brott som anmäls. Socialtjänsten kan därför anmäla misstanke om brott till polisen utan att veta vem som i förekommande fall har gjort anmälan till nämnden om brottet. Nämnden har ingen skyldighet att säkerställa bevismaterial eller göra en utredning av förhållandena för polisens räkning. Nämnden har endast den utrednings- och dokumentationsskyldighet som följer av socialtjänstlagen (11 kap. SoL).

Staffan O. yttrade sig över remissvaren.

Enhetschefen Leif Jarlebring, Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun, kommenterade Socialstyrelsens remissvar. Han anförde följande.

Socialstyrelsen har 2008-11-27 svarat på JO:s remiss. Socialstyrelsens svar innebär att en princip om att nämnden skall respektera anonymitet inte kan frångås i något fall inte ens då det handlar om att förhindra mord på en förälder till ett barn. I svaret förs inte heller ett seriöst resonemang om andra tänkbara situationer där socialtjänstlagens 1 kap. 2 § om att vid beslut om åtgärder särskilt beakta vad barnets bästa kräver en avvägning av intressen, eller varför en sådan avvägning inte skulle ske just i förhållande till en anonym anmälare.

I socialt arbete ställs vi som tjänstemän ofta inför mycket svåra beslut där starka intressen står mot varandra. Besluten måste tas snabbt. Eftersom det handlar om utsatta barns familjer, som ofta präglas av instabilitet och återkommande kriser, är situationerna inte sällan oförutsägbara.

Det är enligt min mening olyckligt att på detta sätt slå fast principer utan att medge undantag om inte principen har uttryckligt stöd i lag som t.ex. meddelarskyddet och efterforskandeförbudet för pressen. (Som f.ö. har undantag, dock klart angivna och definierade.)

Det är också förvånande att denna ovillkorliga princip inte tagits med i någon av Socialstyrelsens allmänna råd och riktlinjer. I riktlinjerna om handläggning i barnärenden nämns inte problemet. I Socialstyrelsens skriftserie Stöd för rättstillämpning och handläggning finns skriften "Anmälningsskyldighet rörande missförhållanden som rör barn". På s 47 skriver styrelsen.

Om någon inom allmänheten vill vara anonym måste detta respekteras. Det finns inte något hinder för en anmälare att vara anonym. Den som tar emot en sådan anmälan kan dock försöka förmå anmälaren att uppge sitt namn utan att därför tvinga honom eller henne till detta.

Att det i alla tänkbara lägen skulle vara fel att försöka få tag på anmälaren igen framgår inte av texten på ett så tydligt sätt att det för en tjänsteman skulle stå klart att den gäller även i nödsituationer eller situationer där andra intressen

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 325

väger synnerligen tungt. Inte heller förklaras varför ett övervägande enl. 2 kap 2 § om barns bästa inte är tillämplig just vid denna typ av beslut.

Den situation som anmälts är extraordinär. Jag är mycket väl medveten om att anonyma anmälare ska få vara anonyma. Däremot kan jag se situationer där denna princip inte rimligen kan anses mer värd än barns intressen eller intresset att skydda liv och hälsa.

I Socialstyrelsens yttrande tecknas en bild av situationer där en anonym person fäster socialtjänstens uppmärksamhet på ett visst förhållande, som senare utreds. Ofta ser verkligheten helt annorlunda ut. Anmälan gäller en känd familj. Såvitt jag vet finns det ingen forskning som ger stöd för antagandet att anonyma anmälningar ofta leder till att missförhållanden upptäcks.

I det anmälda fallet handlar det om misstanke om förberedelse till mord på fadern till barnet. Som Socialstyrelsen påpekar skulle det enl. BrB 24 kap 4 § kunna motivera att frångå sekretess stadgad i lag.

Jag har under mina 37 år som socialarbetare stött på ytterligare två fall där anonyma anmälare aktivt spårats:

En anonym anmälare trakasserade en romsk familj med anmälningar om att döttrarna i familjen användes till prostitution. Detta bekom döttrarna, men även familjen mycket illa. Döttrarna blev rädda och ville ha skydd när de gick till skolan. Upprepade polisanmälningar ledde ingenstans. Det gick inte att i efterhand spåra samtal i växeln. Till slut lyckades vi spåra samtalet och polisen kunde så småningom omhänderta en uppenbart psykotisk person. Han bodde i flickornas närhet och hade tagit bilder i smyg på dem. Ingen vet vad han kunde ha gjort med dem om han fått fortsätta.

Frågan är om Socialstyrelsen anser att vi gjorde fel då också? Hur skulle vi ha handlat?

Det andra var en flicka som förts bort till okänd adress av sin mor. Fadern hade fått ensam vårdnad och mor och barn var sedan tre år efterlysta. Modern ansåg sig illa behandlad av socialtjänsten och talade uppenbarligen om det var hon kom. Vi fick en anonym anmälan där det framgick att anmälaren visste var familjen bodde. Anmälaren hade angivit förnamn och ett ortsnamn som möjliggjorde kontakt och anmälaren kunde ge oss en adress. Flickan kunde efter tre år komma till sin far och modern fälldes för grov egenmäktighet.

Samma fråga? Är barnets eller anmälarens intresse viktigast?

Socialstyrelsen vill i sitt yttrande påskina att socialtjänsten genom goda rutiner vid anmälningstillfället skulle kunna undvika situationer där en anmälare söks för komplettering av uppgifter. I just situationer som den anmälda och de två exempel jag givit ovan är det knappast möjligt för en oinformerad person att rätt värdera en anmälan och ställa just de frågor som behövs. Situationen är så ovanlig att den inte kan bli rutin.

Socialstyrelsen påpekar slutligen att socialtjänsten inte har någon skyldighet att säkerställa bevismaterial vid en anmälan. Det är givetvis sant att någon lagstadgad skyldighet att säkra bevis inte finns. Däremot bör nog åtgärder att säkra bevis anses vara en del av den allmänna skyldighet att samarbeta och biträda varandra som myndigheter har. Den lyfter Socialstyrelsen fram i sina riktlinjer för utredningar SOSFS 2006:12:

Socialnämnden bör utarbeta rutiner för samverkan enligt 3 kap. 4 och 5 §§ och 5 kap. 1a § socialtjänstlagen med bl.a. förskola, skola, hälso- och sjukvård, polis och åklagare på såväl övergripande nivå som grupp- och individnivå.

Alla samarbetsdokument mellan socialtjänst polis och hälso- och sjukvård brukar innehålla avsnitt om hur bevis kan säkras i samband med familjevåld. Det ingår även i utbildningar i t.ex. kvinnofridsarbete. Det betraktas allmänt som en uppgift för anmälande myndighet att säkra bevis utan att polisen begärt det. En annan inställning skulle vara helt orimlig (jfr t.ex. sjukvårdens rutiner för att säkerställa bevis för våldtäktsoffer eller i misshandelsärenden

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 326

som inte heller regleras i lag). Socialstyrelsens uttalande att säkring av bevis inte ska ingå i socialtjänstens uppgifter vid polisanmälan saknar stöd i praxis.

Under ärendets handläggning gav modern till det barn som den ifrågavarande anonyma anmälan rörde (nedan kallad N.N.) in vissa handlingar till JO.

I ett beslut den 27 oktober 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

En kvinna ringde till Östermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun och gjorde en anonym anmälan angående ett barn som hon befarade för illa. Anmälan innehöll även en uppgift om att barnets mor N.N. letade efter någon som kunde skjuta fadern till barnet. Enhetschefen Leif Jarlebring vid stadsdelsförvaltningen tog via myndighetens nummerpresentatör fram det telefonnummer varifrån anmälan förmodades vara gjord och kontaktade därefter anmälaren för att bl.a. ställa vissa kompletterande frågor. Agerandet väcker fråga om det finns fall när en socialnämnd bör kunna forska efter vem som har gjort en anmälan anonymt till nämnden.

JO har tidigare, som framgår av Socialstyrelsens remissvar, uttalat sig i fråga om anmälarens anonymitet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1978/79 s. 178).

Enligt 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden. Något hinder för anmälare enligt detta lagrum att vara anonym föreligger inte. Det finns å andra sidan inte heller någon bestämmelse som positivt tillerkänner en anmälare rätten att vara anonym gentemot socialnämnden.

Om anmälarens namn blir känt föreligger begränsade möjligheter att undanhålla namnet för en part i ärendet. Detta förhållande kan leda till att angelägna anmälningar från allmänheten inte sker. Även om man helst ser att anmälaren uppger sitt namn och svarar öppet för sina uppgifter, kan dock i valet mellan en anonym anmälan och ingen anmälan alls det förstnämnda många gånger vara att föredra.

En allmän utgångspunkt är därför att det inte ankommer på socialtjänsten att forska efter eller dra slutsatser om vem som har gjort en anmälan om anmälaren inte har uppgett sitt namn. Anmälaren bör inte heller pressas att uppge sitt namn.

En anonym anmälan måste givetvis bedömas med försiktighet. Det kan också ibland vara motiverat att upplysa den anonyme anmälaren om de komplikationer som hans eller hennes önskan om anonymitet kan medföra ur utredningssynpunkt. Detta får dock inte ske på sådant sätt att anmälaren härigenom faktiskt tvingas att röja sitt namn.

Även om socialtjänsten i princip inte ska forska efter vem som har gjort en anonym anmälan kan det inte helt uteslutas att det skulle kunna finnas fall där en sådan efterforskning rimligen måste få ske. Detta förutsätter emellertid att förhållandena som beskrivs i den anonyma anmälan är av sådant slag att det närmast är fråga om en nödsituation. Enligt min mening är det endast i sådana

JO:s ämbetsberättelse 2010/11 s 327

mycket speciella fall som en efterforskning bör kunna försvaras, t.ex. om åtgärden är oundgängligen nödvändig för att tillgodose ett barns omedelbara behov av skydd. Jag finner inte skäl att göra några ytterligare allmänna uttalanden i saken, utan övergår till att behandla Östermalms stadsdelsförvaltnings agerande i det ärende som beskrevs i artikeln i Dagens Nyheter den 18 maj 2008.

Det har inte framkommit att förvaltningen ansåg att de uppgifter som lämnats i den anonyma anmälan, såvitt gällde det aktuella barnet, var så alarmerande att någon akut åtgärd från socialtjänstens sida till skydd för barnet var erforderlig, dvs. en nödsituation. Leif Jarlebring synes inte heller ha kontaktat kvinnan som hade gjort den anonyma anmälan för att få uppgifter rörande barnet. Utredningen ger i stället vid handen att han ringde till kvinnan för att utröna vilken kunskap hon hade om N.N. och om uppgifterna om ett planerat mord var trovärdiga. Efterforskningen skedde i första hand för att bedöma om en polisanmälan skulle göras. Kontakten synes således inte ha tagits för att inhämta underlag för en bedömning av behovet av insatser från socialtjänstens sida.

Av särskilt intresse i det nu aktuella fallet är bestämmelsen i 23 kap. 6 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen föreligger en allmän skyldighet att under angivna förhållanden göra en anmälan för vissa allvarliga brott som är ”å färde”. Det kan t.ex. gälla om en tjänsteman får reda på att någon som har varit i kontakt med socialtjänsten planerar att beröva annan livet eller allvarligt misshandla någon. I sådana fall viker tystnadsplikten för anmälningsskyldigheten (10 kap. 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Den uppgift om att ett mord eventuellt planerades som stadsdelsförvaltningen fick i samband med den anonyma anmälan, aktualiserade självfallet frågan om polisen borde underrättas. En sådan underrättelse kunde emellertid ha skett utan att förvaltningen dessförinnan hade kontaktat den anonyma anmälaren för att få ytterligare upplysningar. Jag kan inte se att något hinder hade förelegat för att man därvid skulle ha informerat polisen om det telefonnummer som förmodades härröra från samtalet vid vilket den anonyma anmälaren lämnade uppgifter om att ett allvarligt brott kunde komma att inträffa. Det hade därefter ankommit på polis eller åklagare att ta ställning till om den anonyma anmälaren skulle kontaktas och hur detta i så fall skulle ske. Det var således olämpligt att Leif Jarlebring kontaktade den anonyma anmälaren för att ställa frågor till henne i anledning av den brottsmisstanke som förelåg. Jag vill rent allmänt framhålla att om en socialnämnd själv börjar utreda brottsmisstankar kan de brottsutredande myndigheternas arbete fördröjas och försvåras.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte något uttalande från min sida.