En kritisk granskning av lex Bobby - funktion och roll i samhällets barnskyddsgranskning

Vera Yllner

Examensarbete i offentlig rätt, 30 hp
Examinator: Åsa Örnberg
Stockholm, höstterminen 2017
Att skriva ett förord till en examensuppsats är väl egentligen inte helt nödvändigt men jag vill ta vara på möjligheten att i den här ändå relativt beständiga formen tacka Pernilla Leviner som är min handledare på jobbet, i livet och i arbetet med den här uppsatsen. De senaste tre åren har hon haft min rygg i alla lägen, alltid förstående, uppmuntrande och redo med en kram när det behövs. Jag är så glad att hon tagit mig under sina vingar. Pernilla och alla de andra på Barnrättsscentrum har varit en fast och trygg punkt på universitetet och fått mig att känna mig uppskattad och inspirerad! Utan inspiration och uppmuntran vet jag faktiskt inte om jag hade slutfört det här projektet, att bli jurist alltså.

Abstract

In this essay *lag (2007:606) om utredning av vissa dödsfall* (Lex Bobby), a law regarding child death review, is analysed from a critical perspective. The purpose of the law is to examine the child protection system and collect information on which proposals regarding changes to improve the system can be built. Lex Bobby has been criticised in the media as well as by The Swedish Agency for Public Management for being ineffective and not reaching what was expected of it when introduced.

The aim of this thesis is to answer the following questions: If Lex Bobby does not perform as intended, what is the real function of it today? And what role does Lex Bobby play in relation to other authorities reviewing the child protection system? Although this essay is based in legal studies, to answer these questions some notions and concepts from the field of political science is needed. This is especially the case in answering the first question, in which the analysis builds on concepts and theories regarding public review from political science. It is found that Lex Bobby really isn’t working as a review-instrument, but instead has a promoting supervisory function and, to some extent, it is building knowledge about child abuse, but mostly the law is used to sustain the legitimacy of the child protection system.

In answering the second question Lex Bobby is compared to other authorities with the mandate to review the child protection system. It is found that Lex Bobby is not adding anything in this context except for the legitimacy-building. With regards to this the overall conclusion is that Lex Bobby is working poorly with no effective impact on the child protection system, consequently, changes need to be made in the regulation of the Swedish child death review system.
Innehåll

<table>
<thead>
<tr>
<th>Förkortningslista</th>
<th>5</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 Inledning</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1 Ämne och problemformulering</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2 Syfte och frågeställningar</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3 Metod, material och disposition</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>2 Lex Bobby – något om lagens bakgrund, ändamål och tillämpning</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1 Inledning</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2 Fallet Bobby – bakgrund och lagens tillkomst</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3 Syftet med lex Bobby och dess utredningar</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>2.4 Socialstyrelsen som utförare av lex Bobby-utredningar</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>2.5 Vilka fall ska utredas och hur?</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>2.6 Socialstyrelsens rapporter</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>2.7 Statskontorets granskning och kritik</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>3 Lex Bobbys funktion – vilket sorts granskningsinstrument utgör lex Bobby?</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>3.1 Inledning</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>3.2 Tillsyn</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>3.3 Utvärdering</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>3.4 Revision</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>3.5 Haveriutredning</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>3.6 Sammanfattade slutsatser och några reflektioner avseende lex Bobbys funktion</td>
<td>35</td>
</tr>
<tr>
<td>4 Samhällets barnskydd – den granskade verksamheten</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>4.1 Inledning</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>4.2 Socialnämndernas övergripande barnskyddsansvar</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>4.3 Handläggning av socialtjänstens barnskyddsärenden</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>4.4 Tvångsvård med stöd av LVU</td>
<td>40</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.5 Anmälningspliktiga aktörer och anmälningspliktens utformning ........................41
4.6 Något om vissa anmälningspliktiga aktörers övriga barnskyddsansvar – hälso- och sjukvård, skola och polis ........................................................................................................43
4.7 Sammanfattning ........................................................................................................45

5 Lex Bobbys roll – hur förhåller sig lex Bobby-granskningen till övriga granskningsinstanser på barnskyddsområdet? .........................................................................................................46
5.1 Inledning ........................................................................................................................46
5.2 Tillsyn och granskning av barnskydssystemet – granskande instanser utöver lex Bobby 47
  5.2.1 Inspektionen för vård och omsorg ........................................................................47
  5.2.2 Skolinspektionen och Skolverket ..........................................................................50
  5.2.3 Justitieombudsmannen .........................................................................................53
  5.2.4 Barnombudsmannen ............................................................................................53
  Fell Bokmärket är inte definierat.
  5.3 Lex Bobbys funktioner i relation till övriga granskare ............................................56
   5.3.1 Främjande tillsyn ..................................................................................................56
  5.3.2 Långsiktigt kunskapsbyggande .............................................................................58
  5.3.3 Legitimitetsstarkande ..........................................................................................59
  5.4 Sammanfattade slutsatser och några reflektioner avseende Lex Bobbys roll i granskningen av samhällets barnskyddssystem ..................................................................60

6 Sammanfattning och framåtblickande slutdiskussion ..................................................62
  6.1 Sammanfattning .........................................................................................................62
  6.2 Framåtblickande slutdiskussion ................................................................................63

Källförteckning ..................................................................................................................65
<table>
<thead>
<tr>
<th>Förkortning</th>
<th>Beskrivning</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Barnkonventionen</td>
<td>FN:s konvention om barnets rättigheter</td>
</tr>
<tr>
<td>BUP</td>
<td>Barn- och ungdomspsykiatri</td>
</tr>
<tr>
<td>BVC</td>
<td>Barnavårdscentral</td>
</tr>
<tr>
<td>Lex Bobby</td>
<td>Lag (2007:606) om utredning av vissa dödsfall</td>
</tr>
<tr>
<td>HSL</td>
<td>Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)</td>
</tr>
<tr>
<td>IVO</td>
<td>Inspektionen för vård och omsorg</td>
</tr>
<tr>
<td>JK</td>
<td>Justitiekanslern</td>
</tr>
<tr>
<td>JO</td>
<td>Justitieombudsmannen</td>
</tr>
<tr>
<td>JO-instruktionen</td>
<td>lag (1986:765) med instruktion för Riskdagens ombudsmän</td>
</tr>
<tr>
<td>LVU</td>
<td>Lag (1990:52) med särskilda bestämmelsen om vård av unga</td>
</tr>
<tr>
<td>PolisL</td>
<td>Polislag (1984:387)</td>
</tr>
<tr>
<td>Prop.</td>
<td>Proposition</td>
</tr>
<tr>
<td>PSL</td>
<td>Patientsäkerhetslag (2010:659)</td>
</tr>
<tr>
<td>SKOLFS</td>
<td>Skolverkets författningssamling</td>
</tr>
<tr>
<td>SkollL</td>
<td>Skollag (2010:800)</td>
</tr>
<tr>
<td>SOSFS</td>
<td>Socialstyrelsens föreskrifter</td>
</tr>
<tr>
<td>SOU</td>
<td>Statens offentliga utredningar</td>
</tr>
<tr>
<td>SoL</td>
<td>Socialtjänstlag (2001:453)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
1 Inledning

1.1 Ämne och problemformulering


avlider på grund av brott.\(^1\) I 7 § i denna lag anges att utredningarna ska “klarlägga samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet har varit i behov av skydd och vilka åtgärder som har vidtagits eller kunnat vidtas för att skydda barnet”, och i 1 § anges att syftet är att “ge underlag för förslag till åtgärder som förebygger att barn far illa”.

Utredningarna enligt lex Bobby har dock kritiserats, bland annat av statskontoret och i stor utsträckning i media.\(^2\) Statskontoret har konstaterat att lagen inte uppfyller det syfte den var tänkt att fylla, bland annat på grund av att det är för få dödsfall som utreds, att de inte utreds i tillräcklig utsträckning och att de rapporter som Socialstyrelsen publicerar med resultat är för generella och inte får någon praktisk påverkan.\(^3\) Om lex Bobby inte fyller den funktion som det var tänkt, vilken funktion fyller den då idag? Vilken roll spelar lagen i relation till det övriga granskningssystemet och är den en relevant aktör på barnskyddsområdet? Huvuduppgiften i denna uppsats är att besvara dessa frågor.

### 1.2 Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av det som beskrivits ovan är det övergripande syftet med denna uppsats att studera lag (2007:606) om utredning av vissa dödsfall genom att undersöka hur denna lag förhåller sig till resterande delar av systemet av offentlig granskning av myndigheter och regelverk som hanterar skydd av barn. Detta görs i två steg: först genom att utifrån statsvetenskapliga definitioner av olika granskningstyper undersöka vilken eller vilka funktioner lex Bobby fyller så som den tillämpas idag. Därefter undersöks vilken roll dessa funktioner spelar i en mer praktisk kontext, satt i relation till andra granskningsinstanser på barnskyddsområdet.

---

\(^1\) Prop. 2006/07:108, s. 20. Sedan 2011 ingår också i Socialstyrelsens uppdrag enligt lagen att utreda fall då en vuxen person avlidit med anledning av brott. Denna del av lagen ligger dock utanför syftet med denna uppsats och kommer inte att diskuteras vidare.


\(^3\) Statskontoret 2014:19. Mer detaljerat om detta i avsnitt 2.7.
Uppsatsen är ett försök att se bortom retoriken kring lex Bobby, hur lagen beskrivs av lagstiftaren och av media och försöka se vad den egentligen är idag. Vilken funktion fyller den? Och vilken roll spelar lex Bobby i relation till annan granskning av samma område?

Uppsatsen utmynnar i en diskussion om lex Bobby utgör en relevant granskningsfunktion i den kontext den verkar. Det konstateras att Lex Bobby möjligen inte fyller någon ”lucka” eller faktisk funktion som granskningsinstrument, men att lagen har en potential att fylla en legitimerande funktion. Dessutom finns det faktorer som skulle kunna stärka lex Bobbys funktion som faktiskt granskningsinstrument och några förslag om detta förs fram.

1.3 Metod, material och disposition

Uppsatsen är rättsvetenskaplig på så sätt att fokus för analys och diskussion är det rättsliga systemet. Frågeställningarna ovan stäcker sig dock längre än vad som kan besvaras med hjälp av en ”renodlad” klassisk rättsdogmatisk metod, som kortfattat kan beskrivas som att fastställa, tolka och systematisera gällande rätt genom att analysera och väga samman rättskällor på ett sammanhängande och etiskt godtagbart sätt.\textsuperscript{4} Valet av material är då av stor vikt – vilket material räknas som rättskällor? Om detta tvistar de lärde,\textsuperscript{5} men allmänt vedertagna rättskällor är lag, förarbeten, prejudicerande praxis och doktrin.\textsuperscript{6}

Till skillnad från en renodlad rättsdogmatisk framställning är som framgått målet med denna uppsats inte att fastställa och analysera gällande rätt. Istället är målet att beskriva lex Bobbys verkliga funktion samt den roll lagen har i systemet av granskning av offentlig verksamhet och Regelverk på barnskyddsområdet. Det kan beskrivas som att ett ”helikopterperspektiv” anläggs. Detta görs med hjälp av de klassiska rättskällorna såväl som material och litteratur med

\textsuperscript{4} Se exempelvis Borgström Alexius, ”Rättsdogmatik”, i Hollander & Alexius Borgström, (red.) Juridik och rättsvetenskap i socialt arbete, 2009, s. 21-22; Kleineman, ”Rättsdogmatisk metod”, i Korling & Zamboni (red.), Juridisk metodlära, 2013, s. 26; Peczenik, ”Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990, s. 42.

\textsuperscript{5} Se exempelvis debatt i Förvaltningsrättslig tidskrift: Lavin, ”Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?” , Förvaltningsrättslig tidskrift, 1989, s. 115-129; Peczenik, ”Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990, s. 41-52.

\textsuperscript{6} Se exempelvis Borgström Alexius, ”Rättsdogmatik” i Hollander & Alexius Borgström (red.), Juridik och rättsvetenskap i socialt arbete, 2009, s. 22; Kleineman, ”Rättsdogmatisk metod”, i Korling & Zamboni (red.) Juridisk metodlära, 2013, s. 21; Peczenik, ”Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990, s. 48.
statsvetenskaplig koppling och annat rättsligt och icke-rättsligt material. Nedan följer en närmare redogörelse för metodval och material i uppsatsens olika kapitel.

först bör sägas att uppsatsen består av två huvuddelar, del ett utgörs av kapitel 2 och 3, del två av kapitel 4 och 5. Till detta kommer självklart också inledningskapitlet och det sammanfattande och framåtblickande kapitel 6.

I den första delen beskrivs inledningsvis lex Bobby, dess bakgrund, syfte och tillämpning samt kritik som riktats mot lagen för att ge läsaren en förståelse för uppsatsens studieobjekt (kapitel 2). I denna del används framför allt lag och förarbeten på så sätt att lagens innehåll presenteras och lagstiftarens avsikter med lagen beskrivs. Lex Bobby är inte utformad på så sätt att den genererar domstolspraxis, utan istället som en instruktion för Socialstyrelsen att utföra särskilda utredningar. Därför krävs för att ge en förståelse för lagens tillämpning och effekter att också de skrifter Socialstyrelsen publicerat enligt lex Bobby presenteras.

Eftersom syftet är att undersöka lex Bobbys funktion och roll idag, vilket inte nödvändigtvis är desamma som var tänkt då lagen stiftades, kommer visst övrigt material att behöva användas för att utreda hur lagen tillämpas i praktiken och vilka effekter lagen får. Huvudsakligen används då statskontorets granskning av Socialstyrelsens arbete enligt lagen samt de rapporter som Socialstyrelsen publicerar inom sitt lex bobby-uppdrag. Utöver detta presenteras i kapitel 2 också lex Bobby och dess tillämpning ur ett kritiskt utifrånperspektiv, med utgångspunkt i Statskontorets granskning av verksamheten. På så sätt synas hur lagen fungerar i praktiken, till skillnad från hur lagstiftaren tänkt att den ska fungera. För att ge en bakgrund till lagens tillkomst används också nyhetsartiklar samt domen i fallet Bobby.

Uppsatsens tredje kapitel syftar till att svara på vilken funktion lex Bobby har i sin nuvarande form och tillämpning. För att analysera detta behövs ett ramverk, en begreppssapparat, att utgå ifrån som inte finns inom rättsvetenskapen. Därför tar detta kapitels analys avstamp i statsvetenskapliga definitioner av olika vanliga former av offentlig granskning, närmare bestämt tillsyn, utvärdering, (effektivitets-)revision och haveriutredning. Lex Bobby sätts i relation till dessa begrepp och även om lagen inte är möjlig att på ett enkelt sätt klassificera under något av begreppen ger jämförelserna en relativt tydlig bild av de möjliga funktioner lagen, så som den tillämpas idag, fyller och kan fylla, och eventuellt indikationer om varför den inte fungerar så som det var tänkt. Det statsvetenskapliga perspektivet anläggs för att ge
möjlighet att se ”bakom lagstiftarintentionen” – för att få en tydligare bild av vilken funktion lagen faktiskt fyller till skillnad från vilken funktion den tänkt fylla. Denna information används i sin tur som utgångspunkt för analysen i uppsatsens andra del, kapitel 4 och 5.

Denna andra del inleds i kapitel 4 med en beskrivning av det område som lex Bobby är tänkt att påverka, alltså samhällets barnskydd där kommunerna och deras socialtjänst är huvudansvarig men också andra aktörer spelar roll. Därefter, i kapitel 5, redogörs för den granskning som kan initieras på detta område, dvs. det landskap av nationellt övergripande tillsyn och granskning som lex Bobby verkar i. Huvudsakligen berörs då tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen samt granskning av JO och Barnombudsmannen. Granskningsinstansernas uppdrag, syfte och resultat beskrivs och jämförs med lex Bobbys funktioner så som de definierats i uppsatsens första del. På så sätt kan lex Bobbys roll i relation till dessa andra granskningsinstrument urskiljas. Att det endast är de nationellt övergripande granskningsinstanserna och inte de lokala som lyfts är för att lex Bobby är rikstäckande och det därför skulle vara svårt att jämföra lagen med lokala granskningsinstanser. Dessutom finns en så stor och svåröverskådlig mängd utvärdering, revision och övrig granskning på regional och kommunal nivå att det vore omöjligt att i en framställning på den här nivån och i den här storleken täcka dessa.

I denna del används främst lag, förarbeten och doktrin för att analysera de olika granskningsinstansernas syfte och funktion. För att illustrera granskningarnas praktiska resultat används dock också annat material, exempelvis IVO:s och Skolinspektionens tillsynsbeslut, JO-fall samt sådan information som myndigheterna publicerar på sina respektive hemsidor.

I uppsatsens sjätte och sista kapitel sammanfattas uppsatsens slutsatser och ett lege ferendaperspektiv anläggs i diskussionen om lex Bobby utgör en relevant granskningsfunktion i den kontext den verkar, samt om alternativ för att stärka lex Bobbys funktion och roll i det landskap av granskning som finns på barnskyddsområdet.
2 Lex Bobby – något om lagens bakgrund, ändamål och tillämpning

2.1 Inledning
I detta kapitel kommer lex Bobby, lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall, att presenteras mer grundligt. Lex Bobby utgör, vilket framgått i första kapitlet, uppsatsens studieobjekt och alla följande kapitel kommer att relatera till och på olika sätt diskutera denna lag. Syftet här är därför att presentera lagen för att möjliggöra förståelse för de kommande diskussionererna. Innan lagens innebörd, syfte och något om dess tillämpning beskrivs närmare kommer en redogörelse för fallet Bobby och lagens tillkomst.

2.2 Fallet Bobby – bakgrund och lagens tillkomst
Fallet Bobby är nog ett av de mest uppmärksammade rättsfallen om ett barns död de senaste årtiondena i Sverige. När det skedde var det ett stort mediapådrag med rubriker som ”Torterad till döds - 10-årige Bobby skulle straffas - dog av skador” och ”Sverige är barnfientligt” och därefter har flera dokumentärer producerats, bland annat av Sveriges radio.7 Som framgår nedan fälldes Bobbys mamma och hennes sambo till ansvar för att ha dödat honom. Beskrivningen av fallet som här följer bygger delvis på det som framkommer i brottmålsdomarna från tingsrätt och hovrätt, men också på det som framkommer av medierapporteringen. Att basera beskrivningen på uppgifter i media skulle på grund av osäkerhet om dess riktighet kunna ifrågasättas, men redogörelsen är i detta sammanhang viktig eftersom det i hög grad var medierapporteringen av fallet som ledde fram till införandet av lagen, som ju allmänt har kommit att kallas just lex Bobby.

Tioåriga Bobbys kropp hittades i Lovsjön utanför Jönköping en kall vinterdag i februari 2006 efter att hans mamma och hennes sambo anmält honom försvunnen. Snart efter att polisen kopplats in framkom det dock att det inte var fråga om något vanligt försvinnande – misstankar mot mamman och hennes sambo väcktes tidigt, och det visade sig att de under flera veckors tid grovt misshandlat Bobby. Hans död var en följd av de skador han åtsamkats av de vuxna personer som haft ansvar att se till hans säkerhet och trygghet. Det var också dessa vuxna som dumpat hans kropp i sjön.8

Bobby var en pojke med svåra funktionshinder, han hade en utvecklingsstörning och särskilt svårt att kommunicera men fram till sina sista månader i livet hade han en relativt trygg uppväxt. Hans ensamstående mamma hade svårt att ta hand om honom själv men fick stor hjälp av sin egen mamma, Bobbys mormor, och socialtjänsten hade ordnat en stödfamilj där Bobby fick bo på helger med jämna mellanrum.9 Det fanns alltså en upparbetat kontakt med den lokala socialtjänsten.

Problemen började några månader efter att mamman och Bobby flyttade in hos den nya sambon i en annan kommun. Socialtjänsten informerades till en början inte om flytten, och när de väl informerats (genom anmälan från mamman i Bobbys stödfamilj), underläts att föra över information till socialtjänsten i den nya kommunen. Bobby gick i träningsskola på nya orten och allt verkade gå bra, men efter ett par månader sjukanmäldes Bobby i allt större utsträckning, för att sedan sjukanmålas under en längre period och därefter aldrig komma tillbaks till skolan.10

Under Bobbys sista veckor i livet utsattes han för ytterst allvarlig misshandel, och hans mamma och hennes sambo dömdes i både tingsrätt och hovrätt till tio års fängelse för grovt vållande till annans död, grov misshandel, grovt olaga tvång, brott mot griftefriden m.m. Tingsrätten skrev följande i sin dom:

”Brotten mot Bobby har präglats av stor grymhet och haft rent tortyrliknande inslag. De framstår som alldeles särskilt hänsynslösa mot bakgrund av att Bobby lidit av en

utvecklingsstörning som har medfört att han har haft ett mycket stort behov av kärleksfull omvårdnad och tillitsfullt bemötande och helt har saknat möjlighet att vära sig från angrepp från personer i sin omgivning. Det är i själva verket svårt att föreställa sig fysiska eller psykiska övergrepp mot ett barn som kan vara mera hänsynslösa än de som [sambon] och [mamman] utsatt Bobby för.”

Bobbys död fick som nämnts ovan stor uppmärksamhet i media och frågor om hur något sådant som hände Bobby kunde hända lyftes – var hade socialtjänsten varit under den här tiden? Hur kunde skolan ha missat hur allvarlig Bobbys hemsituation var?


2.3 Syftet med lex Bobby och dess utredningar

Lex Bobbys syfte är som framgår ovan enligt lagens 2 § att ge underlag till förslag om åtgärder som förebygger att barn far illa och syftet ska uppfyllas genom dödsfallsutredningar. Dessa utredningars syfte diskuteras i propositionen (2006/07:108) och preciseras såhär:

11 Eksjö tingsrätt, B 354-06, 2006-06-09, s. 65. Också hovrätten instämmer i detta uttalande, se dom B 1740-06, 2006-09-05 s. 19.
12 Melén, ”Minister vill införa ”lex Bobby”, Aftonbladet, https://www.aftonbladet.se/nyheter/article10815141.ab. Förslaget att införa dödsfallsutredningar av barn fanns visserligen redan innan Bobbys död, men efter tragedin snabbades arbetet med lagen upp och den fick namnet lex Bobby.
"Huvudsyftet med denna typ av utredningar är [...] att utifrån ett helhetsperspektiv skaffa nya kunskaper om mönster i familjen och i samhället som kan antas ha haft betydelse för dödsfallet. Genom ingående analyser av enskilda fall erhålls kunskaper som kan användas för att förbättra det allmänna barnavårdsarbetet exempelvis genom förbättringar av exempelvis förebyggande insatser, riskbedömningar, sociala, medicinska och psykologiska utredningar, behandlingsmetoder samt myndighetssamarbete."\textsuperscript{13}

Utredningarna ska, enligt 7 § i lagen klargöra samtliga förhållanden som har inneburit att det avlidna barnet varit i behov av skydd och vilka åtgärder som vidtagits eller som kunnat vidtas för att skydda barnet. Fokus för utredningarna ska alltså vara att identifiera systemfel i samhällets skyddsnät och bidragande orsaker till dödsfallet. Frågor om myndigheters, tjänstemäns eller enskildas ansvar eller skuld i relation till dödsfallet ska däremot inte utredas inom ramen för lex Bobby. Detta ankommer istället på polis, åklagarväsende, domstolar och tillsynsmyndigheter.\textsuperscript{14}


I linje med syftet får rapporterna inte utformas så att någon myndighet eller individ skuldbeläggs eller görs ansvarig för de dödsfall som utretts. Ingen person som förekommer i utredningsmaterialet ska över huvud taget kunna identifieras.\textsuperscript{15} Istället ska rapporterna vara utformade så att de kan användas inom det allmänna barnavårdsarbetet.\textsuperscript{16}

\textsuperscript{13} Prop. 2006/07:108, s. 21.
\textsuperscript{14} Prop. 2006/07:108, s. 28.
\textsuperscript{15} 6 § Förordning (2007:748) om utredningar avseende vissa dödsfall.
\textsuperscript{16} Prop. 2006/07:108, s. 40-42. Redan här kan viss svårighet att uppnå syftet anas. Hur ska systemfel och bidragande orsaker till dödsfallen kunna identifieras om ingen myndighet får utmålas som ansvarig?
Socialstyrelsen som utförare av lex Bobby-utredningar


Att lägga ansvaret för lex Bobbys dödsfallsutredningar på Socialstyrelsen motiverades med att lex Bobby ansågs kunna definieras som socialtjänst (om än i vid bemärkelse) och därför ha en stark koppling till Socialstyrelsens allmänna uppdrag. Dessutom konstaterades att dödsfallsutredningarna enligt lex Bobby innebär moment av nationell uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av olika verksamheter som rör barn, särskilt socialtjänsten, vilket samspelet väl med Socialstyrelsens uppdrag i övrigt.

I propositionen läggs relativt stor vikt vid Socialstyrelsens tillsynsansvar och dess samspele med lex Bobby. Hur en motivering av att ge uppdraget till Socialstyrelsen hade sett ut idag när tillsyn inte längre utgör del av verksamheten är svårt att säga. Det poängteras dock i propositionen att lex Bobby-utredningarna ska hållas avskilt och vara organisatoriskt självständiga i relation till myndighetens övriga verksamhet, särskilt vad gäller tillsyn. Frågan om ansvaret för lex Bobbys tillämpning skulle överföras till IVO i samband med förflyttning av tillsynsansvaret verkar inte ha aktualiserats.

---

17 1 § Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
19 Prop. 2006/07:108, s. 28-29.
20 A.a. s. 30.
2.5 Vilka fall ska utredas och hur?

Enligt 1 § 1 st. 1 p. lex Bobby ska en utredning utföras när ett brott begåtts mot ett barn och barnet har avlidit i anledning av brottet eller det annars finns särskilda skäl att utreda ett barns dödsfall. Till kravet på att barnet avlidit i anledning av brott anges i 1 § 1 st. 2 p. att det dessutom måste finnas särskild anledning att anta att dödsfallet har samband med något förhållande som har inneburit att barnet varit i behov av skydd.

Vad gäller första punkten konstateras i förarbetena att det med ”i anledning av brott” inte krävs att någon fällts till ansvar för ett brott som förutsätter att någon avlidit, exempelvis mord eller dråp, utan utredning ska ske också om ett barn avlidit till följd av vanvård även om den som vanvårdat barnet endast döms för exempelvis vållande till kroppsskada eller sjukdom.21

Rekvisitet ”särskilda skäl” ska tolkas restriktivt och tar syfte på situationer då brott begåtts men det av någon anledning inte går att nå en fällande dom. Till exempel ska en utredning genomföras om gärningspersonen tagit sitt eget liv i samband med brottet, om gärningspersonen varit under 15 år eller om förundersökning lagts ned med motivering att brott inte kan styrkas. Fall där åtal ogillats på grund av bristande bevisning om att vem som begått brottet, utgör också grund för utredning enligt rekvisitet särskilda skäl. Dessutom kan en utredning genomföras även om den aktuella gärningen inte utgör ett brott på grund av de ansvarsfrihetsgrunder som anges i 24 kap brottsbalken (1962:700) eller på grund av att gärningspersonen på grund av psykisk sjukdom inte haft uppsåt att döda barnet.22

Vad gäller den andra delen av bestämmelsen, om att barnet varit i behov av skydd anges i förarbetena att begreppet ”särskild anledning att anta” innebär att det ska finnas någon konkret omständighet som talar för att barnet varit i behov av skydd. Exempel på sådana omständigheter är att barnet avlidit i hemmet, i en missbruksmiljö eller liknande, alternativt om någon myndighet har uppgifter som talar för att det funnits ett skyddsbehov. Som skäl för detta anges att det inte vore lämpligt med hänsyn till barnets anhöriga att utföra en utredning i andra fall, exempelvis om någon dömts för vållande till annans död i samband med trafikolycka.

21 A.a. s. 24.
22 A.a. s. 25.
där barnet avlidit, utan att det funnits någon övrig skyddsproblematik. Det som sagts i detta avsnitt gäller, utöver dödsfall i Sverige, också om ett barn dött utomlands ifall barnet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, enligt 1 § 2 st. lex Bobby.

Utredning får inte påbörjas förrän polis eller åklagare meddelat Socialstyrelsen om ett barns död. Dessa myndigheter har därför en underrättelsesskyldighet enligt 4 § lex Bobby. En sådan underrättelse ska lämnas om det fattas beslut att lägga ner en förundersökning vad gäller misstanke om brott som är kopplat till ett barns död, eller, i fall då åtal väckts, när det finns en lagakraftvunnen dom i brottmålet.

När en upplysning om att ett barn avlidit i anledning av brott inkommit ska Socialstyrelsen avgöra om det utgör ett fall av det slag som bör utredas, dvs. om det föreligger något förhållande som inneburit att barnet varit i behov av skydd, samt utreda frågan om en utredning skulle kunna försvåra en brottsutredning eller ett tillsynsärende. För att kunna göra denna inledande bedömning kan Socialstyrelsen behöva inhämta uppgifter från andra myndigheter.

Handläggningen av dödsfallsutredningar som rör barn utförs i praktiken av en halvtidsanställd vid Socialstyrelsen som, efter att uppgift inkommit om brott som lett till ett barns död, beslutar huruvida utredning ska inledas och i så fall kontaktar och samlar in material om fallet från berörda myndigheter - vanligen socialtjänst, vårdcentraler, psykiatrin, skola och förskola. Även förundersökning och eventuell dom hämtas in. Detta material sorterar och lämnas över till en analysgrupp bestående av en jurist, en expert på socialtjänstfrågor, en psykolog, en barnläkare och en psykiatriker. Analysgruppen träffas tre till sex gånger per år för att diskutera aktuella ärenden, och det är deras diskussioner som utgör underlag för de rapporter som publiceras och överlämnas till regeringen på vartannat år.

Sedan 2011 har Socialstyrelsen enligt 2a § lex Bobby också i uppdrag att utreda fall då en vuxen avlidit med anledning av brott om det finns särskild anledning att anta att dödsfallet haft

24 A.a. s. 41.
25 Statskontoret, Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall (2014:19), s. 38. För inhämtande av uppgifter har också sekretessbrytande regler införts, se 5 § lex Bobby.
26 A.a. s. 39.
27 A.a. s. 40-42.
samband med något förhållande som har inneburit att personen varit i behov av skydd eller stöd och hjälp för att förändra sin situation. Dessa utredningar genomförs på ett sätt liknande det som barns dödsfall utreds. Denna del av Socialstyrelsens verksamhet enligt lex Bobby ligger dock utanför ämnet för denna uppsats och kommer därför inte att diskuteras vidare.

2.6 Socialstyrelsens rapporter

Sedan stiftandet av lex Bobby har Socialstyrelsen publicerat fyra rapporter – år 2010, 2012, 2014 och 2016. I varje rapport aggereras resultaten och underlaget för analyserna blir större och större. I första rapporten fann Socialstyrelsen att några åtgärder inte kunde föreslås på grund av bristande underlag eftersom endast sju fall analyserats.28 I den senaste rapporten utgjordes underlaget av totalt 35 fall (varav fem rört syskonpar som dödats samtidigt, antalet barn var alltså 40), och några slutsatser kunde därmed dras, även om det också här konstateras att underlaget är litet.29


Fallen delades upp i fyra huvudkategorier av dödsfall och det var huvudsakligen utifrån dessa kategorier slutsatser om mönster, möjlighet att förutse händelser och eventuella åtgärder drogs. Den första kategorin utgörs av fall då barn dödats av en förälder, oftast mamma, som befann sig i akut psykotiskt tillstånd med hallucinationer eller vanföreställningar. Denna grupp utgjordes av åtta fall och alla barn var yngre än tre år, de flesta hade inte fyllt ett år.30 Socialstyrelsen konstaterade kopplat till denna kategori av fall att det framför allt är barnhälsovården som möter de minsta barnen och att det där finns möjlighet att

28 Socialstyrelsen, När det som inte får hända ändå inträffar: Den första rapporten om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott, 2010, s. 7-10.
30 A.a. s. 20 (tabell 3).
uppmärksamma att ett barn behöver skydd eller om föräldrar behöver stöd, även om dessa fall kan ibland vara svåra att förutse.\textsuperscript{31} De konstaterade också att det behövs mer förebyggande arbete genom personlig kontakt mellan barnhälsovården och alla föräldrar, inklusive nyanlända familjer och familjer i socioekonomisk utsatthet.\textsuperscript{32}

I den andra kategorin placerades de totalt tio fallen med barn som dödats av en förälder som lidit av \textit{psykisk ohälsa} som depression eller någon form av personlighetsstörning samt befunnit sig i kris som exempelvis skilsmässa eller vårdnadstvist.\textsuperscript{33} I dessa fall var det också vanligt att föräldern också begått eller försökt begå självmord i samband med dödandet av barnet. Här konstaterade Socialstyrelsen att föräldern ofta varit i kontakt med psykiatrin och/eller socialtjänstens familjerätt.\textsuperscript{34} Här lyftes vikten av att det inom dessa verksamheter, särskilt den psykiatriska vården, finns tillräckliga resurser i form av kompetens, rutiner och metoder som ger förutsättningar att bedöma risker och ge vård när det behövs, även vad gäller den primära patientens barn.\textsuperscript{35}

Den tredje kategorin rör barn som under tiden innan sin död varit utsatta för \textit{upprepad misshandel} av en förälder, oftast styvförälder. fyra fall kunde hänföras till denna kategori. Utredningarna visade att dessa barn levde i familjer med socioekonomiska problem, och att det på detta område finns ett tydligt skyddsnett som ska kunna fånga upp de här barnen. I första hand är det förskola, skola och socialtjänst som ska uppmärksamma dessa barn.\textsuperscript{36} Maskor i skyddsnätet uppstod när dessa ansvariga aktörer inte agerat. Det framstår i rapporten som att Socialstyrelsen anser att det pågående förbättringsarbetet, såsom fördyplingen i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och nya föreskrifter, allmänna råd och kunskapsstöd, är tillräckligt vad gäller skyddsnätets utformning. Däremot framhöll Socialstyrelsen vikten av förbättrade förutsättningar för en god tillämpning av barnavårdsregleringen. Socialsekreterarnas höga arbetsbelastning och kommunernas svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens och erfarenhet lyfts fram som problem som kräver en lösning.\textsuperscript{37}

\textsuperscript{31} A.a. s. 30.
\textsuperscript{32} A.a. s. 32-33.
\textsuperscript{33} A.a. s. 20 (tabell 3).
\textsuperscript{34} A.a. s. 30.
\textsuperscript{35} A.a. s. 32.
\textsuperscript{36} A.a. s. 20.
\textsuperscript{37} A.a. s. 31.
Den fjärde kategorin kallas ”övriga fall” och inkluderar både fall där barn avlidit på grund av bristande tillsyn (två fall), såväl som barn som dödats i händelser utanför familjen. Denna senare grupp utgör totalt elva fall och alla dessa barn var över 15 år vid sin död. Socialstyrelsen fann inte att någon aktör kunnat göra något annorlunda för att undvika dessa dödsfall, men att ett generellt arbete med att uppmärksamma ungas beteende och sätta tydliga gränser, såväl som att erbjuda stöd till ungdomar och föräldrar, skulle kunna vara förebyggande. De skriver också att vuxnas närvaro på ungdomars arenor och lättillgängligt psykiatriskt stöd och ungdomsmottagningar kan vara skyddande faktorer.

Övriga övergripande slutsatser som drogs var vikten av förebyggande verksamhet och samverkan, exempelvis i form av organiserade verksamheter där socialtjänst och andra yrkesgrupper som möter barnfamiljer, till exempel s.k. familjecentraler.

Det kan konstateras att de åtgärder Socialstyrelsen här föreslår är av väldigt generell karaktär och det är föga förvånande att dessa slutsatser inte utgör ny information för dem som dagligen arbetar med utsatta barn. Det är också ett av de problem som lyfts i den kritik som riktats mot Socialstyrelsens verksamhet enligt lex Bobby, vilken kommer att redogöras för i nästa avsnitt.

2.7 Statskontorets granskning och kritik

Statskontoret publicerade, på uppdrag av regeringen, år 2014 rapporten Sorgen finns det inga ord för - om utredningar av vissa dödsfall i vilken de utvärderar Socialstyrelsens utredningsverksamhet under lex Bobby. I Statskontorets uppdrag ingick att utreda om syftet med dödsfallsutredningarna, att ge underlag för förslag till åtgärder som motverkar att barn far illa, uppnåtts, följa upp och analysera Socialstyrelsens utredningssystem samt att analysera huruvida utredningarna fungerat som underlag för förslag om förebyggande åtgärder.

---

38 A.a. s. 20.
39 A.a. s. 35.
40 A.a. s. 32. En familjecentral ska minst innehålla mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst med inriktning mot förebyggande arbete (”Vad är en familjecentral?”, http://familjecentraler.se/vad-er-en-familjecentral/ [2017-11-18]).
41 Det är också från denna rapport jag hämtat information om det praktiska arbetet med utredningarna.
42 Statskontoret, Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall (2014:19), s. 7.
Statskontoret fastslog att syftet med utredningarna inte uppfylls.\textsuperscript{43} Genom intervjuer kunde de konstatera att begreppet “Lex Bobby” visserligen är välkänt bland personal på berörda myndigheter och bland personer som arbetar inom socialtjänsten kände i stort sett alla till lex Bobby, men få visste något om hur utredningsverksamheten fungerade eller vad den resulterar i. Detta gällde också personal i de kommuner som varit direkt inblandade i fall som utretts under lagen.\textsuperscript{44} De som ändå läst Socialstyrelsens rapporter ansåg inte att de bidragit med något som inte redan var känt. Således har utredningarna inte använts för att konkret förbättra barnskyddsverksamheten. Inte heller de som faktiskt arbetar med lex Bobby-utredningar bedömer att de bidragit med ny kunskap.\textsuperscript{45} 

Ett flertal anledningar till den bristande syftesuppfyllnaden lyfts fram i Statskontorets rapport och relaterar huvudsakligen antingen till Socialstyrelsens handläggningsmetoder i utredningsverksamheten eller till lex Bobbys utformning. I denna framställning fokuseras av naturliga skäl på den senare kategorin.

Ett första hinder som Statskontoret lyfter fram är att det är få fall som ryms inom utredningsuppdraget. Det är få barn som dör till följd av brott i Sverige och kraven på att det måste förelegat ett skyddsbehov och på att det ska föreligga särskilda skäl för utredning om någon gärningsman inte döms, krymper gruppen ytterligare. Detta gör generella slutsatser svåra att dra, och det kommer enligt Statskontoret troligen att ta minst tio år till av utredningsverksamhet för att antalet fall ska blivit så stort att det går att dra slutsatser om framtida åtgärder. Ett ytterligare problem som då kan tänkas uppstå är att de äldsta fallen blir inaktuella. Statskontoret menar dessutom att själva utgångspunkten att endast utreda fall med dödlig utgång gör det svårt att uppnå syftet så som det är formulerat i lagen – att ge underlag till förslag som förebygger att barn far illa. Att barn far illa kan bero på en mängd andra saker än risken att avlida på grund av brott. Den undersökta gruppen kan alltså inte anses vara representativ för hela den grupp av barn som anges i syftet.\textsuperscript{46} 

\textsuperscript{43} A.a. s. 70.  
\textsuperscript{44} A.a. s. 61.  
\textsuperscript{45} A.a. s. 70.  
\textsuperscript{46} Statskontoret, Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall (2014:19), s. 71

Kravet på anonymitet i rapporterna konstateras vidare utgöra ytterligare ett hinder för att kunna uppfylla lagens syfte. Att Socialstyrelsen inte får uppvisa vilken del av dokumentationen som avser frågor som rör myndigheters eller enskildas skuld eller ansvar i relation till dödsfallet försvårar möjligheterna att kommunicera resultatet på ett konkret sätt och att peka på systemfel.

Statskontoret kommer i sin rapport med ett flertal förslag på hur utredningsverksamheten skulle kunna förändras för att bli mer effektiv och faktiskt göra nytta för barnavårdsarbetet i Sverige, men ingenting av detta har (ännu) tagits vidare av riksdag eller regering.

Efter att ha tillgodogjort sig denna kritik väcks ett flertal frågor – om lagen inte uppfyller sitt syfte, vad gör den då? Har den över huvud taget någon effekt på barnavårdsarbetet eller samhället i stort? Eftersom den juridiska begreppsapparaten inte täcker frågor som dessa tar nästa kapitel avstamp i statsvetenskapliga begrepp för att svara på frågan, vad är lex Bobbys funktion idag?

47 A.a. s. 71.
48 A.a. s. 38.
49 A.a. s. 73.
50 A.a. s. 71.
51 A.a. s. 75-84.
3 Lex Bobbys funktion – vilket sorts granskningsinstrument utgör lex Bobby?

3.1 Inledning
I detta kapitel redogörs för olika former av granskning av det offentliga som syftar till att upprätthålla regelbundenhet och hög kvalitet inom den offentliga verksamheten. Med utgångspunkt i statsvetenskaplig forskning redogörs för vad som avses med tillsyn, utvärdering, revision och haveriutredning. Socialstyrelsens arbete under lex Bobby jämförs med de olika granskningsformerna, likheter och skillnader lyfts.

Det övergripande syftet med kapitlet är att utifrån statsvetenskapliga teorier analysera lex Bobbys praktiska funktion, för att sedan kunna använda slutsatserna i uppsatsens nästa del, kapitel 4 och 5, där diskussion förs om lex Bobbys roll i relation till andra aktörers granskning av samhällets barnskydd. I detta ingår också att reda ut begrepp och ge en teoretisk kontext för den kommande framställningen. Dessutom söks i viss mån förklaringar till de brister som finns med lagen.

3.2 Tillsyn
I relation till de granskningsformer som presenteras i detta kapitel är tillsyn den med mest ”tyngd” genom att den i många fall är kopplad till sanktioner och vitesförelägganden. Tillsyn kan endast utföras av myndigheter som genom lag eller annan bindande författning fått i uppdrag att göra det. De som utför tillsyn är alltså särskilt förordnade av regering eller riksdag och det är offentlig verksamhet som granskas. Tillsynsobjekten utgörs alltså av myndigheter eller verksamhet inom eller på uppdrag av myndigheter.

Tre huvuddrag kan sägas vara idealtypiska för tillsynsverksamhet: Det första är att det tar sin utgångspunkt i lag och annan bindande författning, dvs. det mäter offentlig verksamhet med bindande krav som måttstock. Exempelvis består Skolinspektionens tillsyn främst av att se till
att skolor följer skollagen och Arbetsmiljöverkets tillsyn går ut på att mäta arbetsgivares insatser i relation till arbetsmiljölagen. Det andra idealtypiska draget följer av det första, nämligen att tillsynsobjekten är skyldiga att anpassa sig efter tillsynsmyndighetens beslut, eftersom dessa beslut utgår ifrån redan bindande regler. Tillsynsbeslutet får därför en speciell status och innehåller ofta preciserade åtgärder, i vissa fall med hot om sanktioner vid bristande uppfyllnad. Tillsyn är således en typ av myndighetsutövning.\(^\text{52}\)

Det tredje idealtypiska draget för tillsyn är att huvudintressenten utgörs av medborgarna i landet, indirekt via riksdagen. Tillsynsmyndighetens uppdrag är därför att bevaka relationen mellan tillsynsobjektet och medborgarna, eller tillsynsobjektets klienter, kunder eller brukare, med medborgarnas intressen i fokus.\(^\text{53}\) En tydlig illustration av detta är att SOU 2002:14, tillsynsutredningens första delbetänkande som utgör delgrund för riksdagsskrivelsen som beskrivs nedan, bär namnet **Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag.**

Det övergripande syftet med tillsyn är således att se till att lagar och föreskrifter efterföljs inom offentlig verksamhet, och granskningarna kan generera kunskap som möjliggör ansvarsutkrävande. Detta är en tydligt retroaktiv funktion av tillsynen. Tillsynen fyller dessutom en proaktiv funktion i form av att tills vidare att regelverk upprätthålls och implementeras på ett korrekt sätt framöver. Att regelverken upprätthålls är dock inte alltid en garanti för att lagstiftarens intentioner uppfylls eller att verksamheten är välfungerande.\(^\text{54}\) På detta sätt skiljer sig lex Bobby från tillsynsdefinitionen – lex Bobbys syfte är just att studera skyddsnätets utformning, alltså regelverken i sig. Att analysera bristande regelverkellevernad och felaktig tillämpning leder till ansvarsutkrävande eller skuldbeläggande vilket inte får ingå i en lex Bobby-rapport.

Tillsyn är idag ett vanligt förekommande granskningssätt inom ett flertal rättsområden, men någon enhetlig tillsyns lag finns inte. Istället har tillsynen utvecklats och reglerats inom respektive sektor för sig vilket lett till en differentierad tillämpning och vitt skilda synsätt på begreppets innebörd inom olika områden. År 2009 publicerades en riksdagsskrivelse för att göra tillsynen mer tydlig och enhetlig, med det övergripande syftet att stärka rättssäkerhet och

\(^{52}\) Bengtsson & Ek, ”Tillsyn”, i Johansson & Lindgren (red.), *Uppdrag offentlig granskning* 2013, s. 52-54.

\(^{53}\) A.a. s. 55.

\(^{54}\) A.a. s. 56.
effektivitet i tillsynsverksamheten överlag.\textsuperscript{55} I denna skrivelse anges att begreppet tillsyn visserligen ska vara flexibelt och anpassas för respektive tillsynsområde, men främst bör användas för att beskriva:

”verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.”

[författares kursivering]

Tillsynsorganets självständighet är en viktig utgångspunkt för att upprätthålla ett förtroende för granskningarna. Genom skrivningen om självständighet vill regeringen därför betona vikten av att separera tillsynen från den granskade verksamheten.\textsuperscript{56}

Tillsynen ska också enligt denna definition relatera till bindande föreskrifter. Allmänna råd och liknande icke-bindande regler är därmed huvudsakligen undantaget från tillsyn. Regeringen anger dock i samma skrivelse vidare att inom sektorer som främst bygger på ramlagar, till exempel socialtjänsten och häls- och sjukvården, har allmänna råd en större betydelse och kan därför utgöra grund för tillsyn i vissa fall. Det anges då att det i dessa fall är det viktigt att framhålla att det endast är fråga om rekommendationer, och inte bindande tillsynsbeslut. Resultatet av sådan tillsyn anses då främst utgöras av att lyfta fram förbättringsområden i förebyggande syfte eller för att höja verksamhetens kvalitet.\textsuperscript{57}

I regeringens skrivelse från 2009 finns en viss tvetydighet vad gäller s.k. icke-bindande tillsynsbeslut, dvs. tillsynsbeslut som inte grundas i bindande föreskrifter. Å ena sidan sägs, att det kan utgöra tillsyn på områden som främst regleras av ramlagar men då endast främjande eller förebyggande, å andra sidan sägs att ett viktigt skäl till att precisera tillsynsbegreppet är att skilja det från just främjande verksamhet, vilket inte anses utgör tillsyn. Sådan verksamhet sägs visserligen kunna utföras av tillsynsmyndighet men då med grund i myndighetens allmänna serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) eller enligt särskild förordning, alltså inte med anledning av själva tillsynsuppgaget.\textsuperscript{58} I denna framställning inkluderas denna

\textsuperscript{55} Rskr. 2009/10:79, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.
\textsuperscript{56} A.a. s. 16.
\textsuperscript{57} A.a. s. 17
\textsuperscript{58} Se A.a. s. 17-18.
främjande och förbyggande verksamhet under tillsynsbegreppet och beskrivs i det kommande som ”främjande tillsyn” men bör särskiljas från den ”idealtypiska tillsynen” som huvudsakligen är ansvarsutkrävande och bindande.

Efter denna genomgång kan konstateras att lex Bobby inte utgör tillsyn i sin idealtypiska form även om det finns likheter; de respektive granskningarna utförs av en myndighet (i lex Bobbys fall Socialstyrelsen) på uppdrag av riksdagen, men med stark betoning av självständighet. Det kan också sägas vara medborgarna som är lex Bobby-granskningens huvudsakliga intressenter. Skillnaderna är emellertid stora, främst vad gäller syfte och resultat.

Syftet med tillsyn är huvudsakligen att utkräva åsikter, och de krav på åtgärder som förs fram efter tillsyn är riktade till, och bindande för, den granskade verksamheten. Som nämnts i kapitel 2 får Socialstyrelsen under lex Bobby inte över huvud taget publicera något som kan leda till att skuld eller ansvar kan placeras hos en verksamhet eller enskild person, och det önskade resultatet av granskningarna är enbart icke bindande förslag som riktas till lagstiftare och beslutsfattare.

Viss överlappning av granskningsobjekt finns dock. Granskningsobjektet för tillsyn utgörs av den offentliga verksamheten och huruvida den följer det regelverk den verkar under, medan granskingsobjektet för lex Bobby främst ska utgöras av regelverket i sig. Ändå finns det i Socialstyrelsens lex Bobby-rapporter också ett flertal förslag på hur tillämpning eller praktisk verksamhet kan förändras för att i större utsträckning skydda barn. Exempel på detta som lyfts i avsnitt 2.6 är bland annat vikten av att det inom psykiatrin finns tillräcklig kompetens, rutiner och metoder för riskbedömningar samt mer förebyggande arbete genom personlig kontakt mellan barnhälsovården och alla föräldrar. Regelverkets tillämpning analyseras alltså också inom ramen för lex Bobby.

Vad gäller s.k. främjande tillsyn (till skillnad från idealtypisk tillsyn) finns det stora likheter med lex Bobby eftersom både syfte och resultat stämmer överens; syftet är förebyggande och kvalitetshöjande, resultatet utgörs av icke-bindande rekommendationer. I de delar granskningsobjektet dessutom delvis sammanfaller kan lex Bobby utan vidare hinder konstateras ha en funktion liknande främjande tillsyn. Också i de delar där socialstyrelsens granskningsobjekt är regelsystemet i sig, kan inte den överensstämmelse som finns i syfte och resultat bortses ifrån. Dock bör sägas att med
tanke på den kritik som statskontoret fört fram är den främjande tillsynsfunktionen hos lex Bobby svag – de förslag som förts fram i Socialstyrelsens rapporter har anklagats för att vara för generella och för att endast innehålla redan vedertagen information.

3.3 Utvärdering


\(^{59}\) Prop. 2006/07:108, s. 28.

\(^{60}\) Ivarsson & Salas, ”Utvärdering”, i Johansson & Lindgren (red.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, s. 91-92.
För det andra betonas i många definitioner att utvärderingar måste vara systematiska, vilket innebär högt ställda krav på att vetenskapliga metoder för att samlar och analysera information används. Dessa krav påminner om de krav som ställs på forskare i sitt arbete. Den tredje typiska draget i preskriptiva utvärderingsdefinitioner är att de ska kunna vara till nytta för den offentliga förvaltningen och politiken. De har karaktären av tillämpad forskning och utifrån dem kan beslut om framtida verksamhet fattas – antingen den utvärderade verksamhetens framtid eller för att dra lärdomar inför kommande projekt. I detta ingår därför att utvärderaren måste anpassa sitt resultat till ”den politiska och organisatoriska kontexten”.

I vårt exempel innebär det att resultatet måste säga något om barnskyddet i den kommun som begärt utvärderingen, inte bara om barnskyddsarbete i allmänhet.61

Vilken måttstock och standard som används i Socialstyrelsens dödsfallsutredningar är inte helt tydligt. Inte heller är det dödsfallsutredningarnas huvudsakliga syfte att komma fram till om något är bra eller dåligt utan istället, som beskrivits i föregående kapitel, att se vad som skulle kunna bli bättre. Kanske är det i denna del lex Bobby i minst utsträckning liknar utvärderingar enligt de preskriptiva definitionerna. Tydligare likheter finns vad gäller de två andra typiska dragen, systematik och nytta för den offentliga förvaltningen och politiken. Också på lex Bobby-utredningar ställs höga krav på systematik och vetenskap. Alla fall som faller inom lagens (visserligen snäva) ram ska enligt propositionen utredas på ett systematiskt sätt.62 Utredningarnas hela syfte är också att vara till nytta för den offentliga förvaltningen och politiken, även om detta syfte enligt statskontorets granskning inte ännu har uppfyllts.

Utvärderingar kan göras med olika syften. Nedan beskrivs ett flertal övergripande målsättningar eller förhoppningar som kan kopplas till utvärderingar. De relaterar till demokrati, samhällsekonomi och rättvisa samt till lärande och rationalitet. Vad gäller demokratiska aspekter av utvärderingar är en viktig utgångspunkt att utvärderingar möjliggör ansvarsutkrävande, dock på ett mer indirekt sätt än tillsyn. Detta genom att utvärderingarna förser medborgare med information om i vilken utsträckning de får valuta för sina skattemedel och förser politikerna med information om hur de politiskt formulerade målen införlovats i förvaltningen. Det senare gäller både myndigheters verksamhet såväl som offentlig verksamhet

61 A.a. s. 92-93.
62 Prop. 2006/07:108, s. 59.
som delegerats till marknadsaktörer. På ett liknande sätt kan sägas att utvärderingar fungerar som underlag för politiker att se hur lagstiftningen fungerar i praktiken, om de tänkta syftena uppfylls och vilka alternativ som finns för framtida beslut.

Som nämnts kan utvärderingar också göras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. På detta sätt kan utvärderingar exempelvis ta reda på vilka effekter en viss lagstiftning får för samhället i stort och för människors välbefinnande, levnadsstandard, miljö osv. Också detta är viktigt information för politiker och medborgare i ett demokratiskt samhälle.

Både de demokratiska och samhällsekonomiska aspekterna av syftet med offentlig utvärdering samspejar väl med syftet för lex Bobby. Allra tydligast är dock likheterna mellan lex Bobbys tänkta funktion och utvärderingssyftet som relaterar till lärande och rationalitet. Utifrån detta syfte kan utvärderingar utgöra del i ett större samhälleligt internationellt tankegods och lärande, såväl som lokal kunskap om en specifik verksamhets fördelar och brister. Utvärderingarna ger då information om orsakssamband mellan olika former av insatser och deras effekter och i takt med att kunskapen ökar kan samhället i stort, såväl som de specifikt utvärderade verksamheterna, lära av sina missnöd, fatta rationella beslut om framtida insatser och drivas framåt. Denna funktion benämns fortsättningsvis som kunskapsbyggande.


Den första och kanske klaraste typen av användning av utvärderingar kallas instrumentell användning vilket innebär att utvärderingsresultateten helt enkelt läggs till grund för nytt beslutsfattande. Detta anses leda till att bättre och mer välmotiverade beslut fattas med grund

---

63 Ivarsson & Salas, ”Utvärdering”, i Johansson & Lindgren (red.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, s. 96-97.
64 A.a. s. 98-99.
65 A.a. s. 100.
i den information och de rekommendationer som framkommit i utvärderingen. Detta sker dock långt ifrån automatiskt, och som visats ovan i avsnitt 2.7. finns det svårigheter med lex Bobbys instrumentella användning.

Utöver instrumentell användning kan utvärderingar användas på mer indirekta sätt, som utbildande eller upplysande, så kallat konceptuell användning, vilket innebär att utvärderingsresultaten kan förändra beslutsfattares syn på verksamheten eller policy, vilket indirekt kan påverka beslut i senare skede. Det är på detta sätt som lex Bobby-utredningar skulle kunna bidra till förbättring idag.

Det finns ett flertal variabler som påverkar i vilken utsträckning utvärderingar faktiskt används och de kan sägas utgöra fem ”kluster”. Det första är utvärderingsresultatets relevans för beslutsfattaren och verksamheten. Den andra gruppen av variabler kan kopplas till kommunikationen mellan utvärderaren och de som förväntas använda utvärderingen och den tredje till i vilken mån utvärderingens resultat kan översättas till praktiska förslag till förändringar i den utvärderade verksamheten. Den fjärde kategorin rör vilket förtroende den som är tänkt att använda utvärderingen har för utvärderarens kompetens och metoder och det femte och sista variabelklustret relaterar till i vilken utsträckning nyckelpersoner i verksamheten är involverade och engagerade i utvärderingen.

I Statskontorets granskning av lex Bobby framkom brister som kan kopplas till nästan alla ovanstående variabler. Utredningarnas underlag konstaterades vara för litet för att kunna leda till resultat som är relevanta för beslutsfattaren, de berörda myndigheterna har inte nåtts av de resultat som utredningarna ändå publicerat, och resultaten har inte kunnat översättas till praktiska förslag. Inte heller har nyckelpersoner i verksamheten involverats, utan istället bara dokumentation begärts in.

---

67 Se Ivarsson, Anderas & Salas, Osvaldo, ”Utvärdering” i Johansson, Vicki & Lindgren, Lena (red.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, s.104-105.
69 Se avsnitt 2.7.
Sammanfattningsvis kan konstateras att lex Bobby visserligen är utformad på ett sätt som kan sägas utgöra utvärdering, att det syftesmässigt finns överensstämmelse och att liknande krav ställs på lex Bobby som på utvärderingar, men att det finns brister i utformningen och tillämpningen av lagen som gör att den i praktiken inte fyller en utvärderande funktion idag. Viss potential för en lärande och kunskapsbyggande funktion kan dock finnas, särskilt eftersom denna funktion inte på samma sätt som de andra kräver att resultaten används direkt utan istället utgör en långsiktig kunskapsuppfbyggnad.

3.4 Revision

Begreppet revision kopplas kanske främst till ekonomisk eller finansiell revision, det är dock inte den typ av revision som diskutereras i denna framställning. Istället är det den nyare typen av revision, som i litteraturen kallas för effektivitetsrevision som diskuteras nedan. Till skillnad från begreppet utvärdering är revision inte ett begrepp som vanligtvis förekommer i relation till lex Bobby, men som jag kommer att visa nedan finns kanske fler likheter mellan denna granskningsform och Socialstyrelsens dödsfallsutredningar än vad man vid första anblicken kan tro.


70 Gustavsson & Karlsson, “Revision”, i Johansson & Lindgren (red.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, s. 73.
72 A.a. s. 491.
mängd frågor, vilka tidigare nämnts och som bland annat kan röra kausalförhållanden mellan aktivitet och effekt, vilka behov som finns, såväl som cost-benefit-analys. Dessutom kan varje utvärdering förhålla sig mer fri i faststället av standarder och måttstockar, och måste inte i samma utsträckning leta efter sådana som är bindande eller som det finns konsensus kring.73

Till skillnad från utvärderingar kan revision inte heller utföras ex-ante, alltså inför införandet av ett projekt, en insats eller verksamhet, utan är i sin natur utredning av en redan avslutad eller pågående verksamhet. Själva ordet revision kommer ifrån latinets ”revidere”, vilket betyder se tillbaka.74 På samma sätt fungerar lex Bobby.

Ett av det allra viktigaste idealtypiska draget för revision (både vad gäller finansiell och effektivitetsrevision) är revisionens oberoende. Oberoendet kan sägas vara själva fundamentet för revision.Hurvilda svenska revisionsmyndigheter verkligen är oberoende kan problematiseras, bland annat genom att se hur ansvariga för revisionen tillsätts, hur den finansieras osv.75 Denna diskussion lämnas dock därhän i denna framställning, och jag nöjer mig med att konstatera att syftet är att en extern neutral granskare synar den aktuella verksamheten. Det är tydligt i förarbeten att detta varit en målsättning också gällande lex Bobby, där utredningsverksamheten under lagen ska utföras avskilt från, och självständigt i relation till, Socialstyrelsens övriga uppdrag, och särskilt i relation till tillsyn.76

Flera perspektiv kan anläggas när revisionens funktion i den offentliga verksamheten diskuteras. Utöver det perspektiv som nämnts i avsnitten ovan om granskningars betydelse för demokratisk insyn och direkt eller indirekt ansvarsutkrävande kan ett organisationsteoretiskt perspektiv att anläggas. Inom denna typ av forskning har det identifierats att revision ofta används för att lösa legitimitsproblem. Utgångspunkten för denna teori är att alla organisationer strävar efter legitimitet och att detta uppnås genom att de uppfyller vissa krav som omgivningen ställer på dem, mer eller mindre uttalat. Revisionens roll är att bekräfta att verksamheten sköts på ett riktigt sätt eller, om det funnits uppenbara brister, ge ett intryck av att något görs åt saken, vilket bidrar till högre legitimitet. Organisationens främsta intresse är

73 A.a. s. 490.
74 Gustavsson & Karlsson, "Revision" i Johansson & Lindgren (red.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, s. 70.
75 A.a. s. 76-77.
76 Prop. 2006/07:108, s. 30. Detta nämns också i avsnitt 2.4.
därför inte att granska om verksamheten verkliga sköts på ett korrekt sätt utan att agera enligt vad omgivningen förväntar sig av den. Primärt för organisationen blir då aktiviteten revision i sig, och inte resultatet av den. Uttryckt på ett annat sätt kan sägas att revisionen snarare blir en symbolisk, närmast rituell, företeelse för att bygga legitimitet.\(^{77}\)


### 3.5 Haveriutredning

Begreppet haveriutredning eller haverikommission används i media för alla möjliga typer av utredningar av samhällsfenomen och samhällsproblem – allt från sjukvård\(^{78}\) till porr\(^{79}\), rulltrappssolyckor\(^{80}\) och tågkrockar\(^{81}\). Dessutom finns privata företag i byggbranchen som erbjuder ”haveriutredningar”.\(^{82}\) I denna uppsats måste dock begreppet definieras på ett smalare sätt, närmre sin grundbetydelse, men någon officiell definition är svår att finna. Motsvarande begrepp på engelska ”accident investigation” tar, enligt Oxford English Living

\(^{77}\) Se Gustavsson & Karlsson, ”Revision” i Johansson & Lindgren (red.), *Uppdrag offentlig granskning*, 2013, s. 79-81.


\(^{79}\) Wade m.fl. ”Låt haverikommission utreda porrens skadliga verkningar”, *DN Debatt*, 2016-10-14, [https://www.dn.se/debatt/lat-haverikommission-utreda-porrens-skadliga-verkningar/](https://www.dn.se/debatt/lat-haverikommission-utreda-porrens-skadliga-verkningar/).


Dictionaries, sikte på en officiell utredning av en olycka, vanligtvis för att ta reda på dess orsaker. Det är också i denna betydelse som begreppet kommer att användas här.


"Social haveriutredning" är ett begrepp som i relativt stor utsträckning används för att beskriva lex Bobby. Att så är fallet är inte förvånande – det finns stora likheter mellan Socialstyrelsens dödsfallsutredningar under lex Bobby och Haverikommissionens olycksutredningar. Till skillnad från de övriga offentliga granskningsverktyg som diskuterats i detta kapitel aktiveras haveriutredningar i likhet med lex Bobby-utredningar endast när en olycka är för handen, och syftet med utredningarna är i båda fallen (bland annat) att ge underlag för beslut om åtgärder för att förebygga att något liknande händer igen. Tillvägagångssättet påminner också om varandra – det handlar om att samlas in information om en särskild händelse, sammanställa och analysera den i sig såväl som att identifiera övergripande riskfaktorer och föreslå åtgärder för att förhindra olyckor eller haverier.

---

84 1-2 §§ Lag (1990:712) om undersökning av olyckor.
85 6 § förordning (1990:717) om undersökning av olyckor.
En första stor skillnad mellan verksamheterna är dock att Socialstyrelsens rapporter ska vara helt anonymiserade, de ”haveriutredningar” som utförts i de respektive fallen publiceras alltså inte utan är belagda med stark sekretess. Det enda som publiceras är de generella slutsatser som socialstyrelsen drar utifrån de samlade fallen. En andra, kanske än mer avgörande, skillnad ligger i granskningsobjektets natur. Det går inte att komma ifrån att det är en helt annan sak att analysera bakgrunden till exempelvis brottsliga gärningar, organisationsstrukturen och barns livssituation än att utreda orsaker till och effekter av trafikolyckor och räddningstjänstens arbetssätt. Det förra är i sin natur mer komplicerat. Eller som en studentkollega uttryckte det: ”Det finns ingen svart låda att undersöka vid ett barns död.” Det går inte att på ett enkelt sätt fastställa vad som skulle kunnat hindra dödsfallet, eller vad som är en avgörande riskfaktor för ett barn. En fråga värd att ställa är om kanske svårigheten i att nå syftet med lex Bobbys utredningar ligger just i att de utformats och setts som haveriutredningar?

### 3.6 Sammanfattade slutsatser och några reflektioner avseende lex Bobbys funktion

Sammanfattningsvis kan sägas att lex Bobby inte på något enkelt sätt kan klassificeras som någon av granskningsformerna som presenterats i detta kapitel, men däremot har gemensamma och särskiljande drag kunnat diskuteras. Det har konstaterats att lex Bobby-verksamheten inte kan anses utgöra idealtypisk tillsyn då skillnaderna avseende framför allt granskningsobjekt, syfte och granskningsresultat är stora. Likheterna är desto större i relation till s.k. främjande tillsyn, vars resultat och syfte är att lyfta fram förbättringsområden i förebyggande syfte eller för att höja den granskade verksamhetens kvalitet. I praktiken är denna funktion dock relativt svag eftersom de förslag som läggs med anledning av lex Bobby sällan bidragit med något nytt.

Lex Bobby har som beskrivits ovan vissa drag av utvärdering, särskilt vad gäller syfte och förväntat resultat, men med tanke på de brister som identifierats i dess utformning och tillämpning fyller granskningsverksamheten i praktiken inte en utvärderande funktion utöver en långsiktig kunskapsbyggande och lärande funktion. Inte heller uppfyller lex bobby den funktion som kan förväntas av en haveriutredning, även om lagen på många sätt är utformad för att utgöra en sådan. Detta har konstaterats bero på att det inte på samma sätt som vid en konventionell haverikommission om trafikolyckor eller liknande går att säkerställa orsak och

De funktioner som har kunnat identifieras avseende lex Bobby är således en legitimitetsbyggande funktion liknande den som kan uppstå vid effektivitetsrevision, en långsiktigt kunskapsbyggande funktion som kan uppstå vid utvärdering samt en svag funktion liknande främjande tillsyn, särskilt i de delar granskningsobjektet sammanfaller, dvs. när det är tillämpning och verksamhetsutformning som granskas, men också då granskningsobjektet är regelverket i sig. Det är utifrån dessa funktioner som lex Bobby i det följande kommer att sättas i relation till övriga granskningsinstanser på barnskyddsområdet.

En intressant iakttagelse här är att ingen av dessa funktioner egentligen utgör granskning i meningen prövning eller kontroll, frågan i kapitels rubrik kan således anses vara felställd. Jag menar dock att de identifierade funktionerna har en nära koppling till granskningsverksamhet och att det därför är befogat att utgå ifrån det begreppet. Ett sätt att beskriva det är att funktionerna vanligtvis utgör ett utföde, eller ”bonus-effekter”, av vissa typer av granskningsverksamhet. Detta blir tydligt i kapitel 5 där det framkommer att flera direkt kontrollerande och prövande granskningsverksamheter också besitter dessa funktioner.
4 Samhällets barnskydd – den granskade verksamheten

4.1 Inledning

Hittills i denna framställning har lex Bobby’s funktion som granskningsinstrument diskuteras ur ett teoretiskt perspektiv utifrån statsvetenskapliga teorier. För att fullfölja uppsatsens syfte kommer i de två följande kapitlen denna kunskap sättas i kontext, dels genom att i detta kapitel beskriva samhällets barnskyddssystem som är det som lex Bobby är tänkt att påverka, och dels genom att i kapitel 5 undersöka och diskutera vilken roll lex bobby har i relation till de andra instansen och aktörer som granskar barnskyddssystemet. Nedan följer alltså en beskrivning av grunddrag i samhällets barnskyddssystem ur ett rättsligt perspektiv.

4.2 Socialnämndernas övergripande barnskyddsansvar

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda (inklusive barn) som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär enligt samma bestämmelse inte någon inskränkning i andra myndigheters ansvarsområde, men däremot att kommunen, via socialtjänsten, kan behöva gå in med insatser om andra myndigheters dröjer eller av någon anledning inte ger någon insats. Utöver detta allmänna ansvar har socialtjänsten enligt 5 kap. SoL ett särskilt uttryckt ansvar för vissa grupper, nämligen äldre, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer en närstående, skuldsatta personer, brottsoffer samt barn och unga. I denna text fokuseras av förklarliga skäl på den sistnämnda kategorin.

---


88 Barn som utsätts för våld hör visserligen också till gruppen brottsoffer men socialtjänstens insatser för dessa barn regleras huvudsakligen i de bestämmelser som rör barn och unga övergripande, särskilt om det gäller våld inom familjen vilket det oftast gör i lex Bobby-fall. Bestämmelser om socialtjänstens ansvar för brottsoffer diskuteras därför inte vidare.
I 5 kap 1 § anges att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Detta genom att i samarbete med hemmen, och genom uppsökande såväl som förebyggande verksamhet, främja en gynnsam utveckling hos barn och förhindra att barn far illa. Socialnämnden ska också samverka med andra samhällsorgan och organisationer för att hindra att barn och unga vistas i miljöer som är skadliga för dem. I stort ska socialnämnden alltså verka för att barn och unga som riskerar att fara illa får det skydd och det stöd som de behöver, och om barnets bästa motiverar det, kan vård utanför hemmet aktualiseras.

De uppgifter som ankommer på socialnämnden enligt 5 kap. är dock inte utkrävbara rättigheter i sig utan insatser i form av bistånd ges alltid utifrån den allmänna biståndsbestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL. Enligt denna bestämmelse görs en individuell prövning där hänsyn tas till om den som sökt bistånd på egen hand kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Om så inte är fallet har den enskilda rätt till bistånd från socialtjänsten för sin försörjning och livsföring i övrigt. Utöver ansvaret i 5 kap. och insatser i form av bistånd finns vad gäller skydd av barn och unga andra skyldigheter och utredningsbefogenheter för socialnämnden.

De regleras i 11 kap. SoL samt i lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och beskrivs nedan.

4.3 Handläggning av socialtjänstens barnskyddsärenden

I 11 kap. SoL regleras handläggningen av ärenden hos socialtjänsten i allmänhet men innehåller också särskilda bestämmelser vad gäller barnskyddsärenden. I 1 § anges att socialtjänsten utan dröjsmål måste utreda vad som kommit till dess kännedom och som kan föranleda någon åtgärd. Särskilt viktigt är skyndsamheten när en anmälan som rör barn inkommit. Socialtjänsten ska då enligt 1a § genast göra en bedömning av om barnet är i behov av omedelbart skydd. Av samma bestämmelse följer att ett beslut om att inleda eller inte inleda

---

89 En barnskyddsutredning inleds vanligtvis efter en orosanmälan men kan också inledas efter ansökan om bistånd (av antingen barn eller vårdnadshavare), genom att socialtjänsten begärs yttra sig i ett ärende hos annan myndighet (exempelvis en brottsutredning) eller efter att socialtjänstens personal på något annat sätt fått information om att ett barn kan vara i behov av skydd – utredningen inleds då ex officio. Se vidare i Leviner, Rättsliga dilemma i socialtjänstens barnskyddsarbete, 2011, s. 191.
en utredning i barnärendet måste också fattas inom fjorton dagar från att anmälan kommit in, såvida det inte föreligger synnerliga skäl mot det.

Om en barnskyddsutredning inleds får socialtjänsten konsultera sakkunniga och ta de kontakter som behövs, men utredningen får inte bedivas så att någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Inte heller får utredningen göra mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Dessutom ska den som berörs av en sådan utredning genast underrättas om att en utredning har inlemts, om inte särskilda skäl talar emot det. Detta enligt 11 kap. 2 § Sol.

När socialtjänsten vidtar någon åtgärd som rör ett barn ska barnet enligt 11 kap. 10 § få relevant information och få möjlighet att framföra sina åsikter i frågan. Dessa åsikter ska sedan tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.\(^90\) Enligt samma lagrum får socialtjänsten i en barnskyddsutredning höra barnet utan vårdnadshavarens samtycke eller närvaro.

Om det genom socialtjänstens utredning konstateras att det finns ett stödbehov för barnet och/eller familjen kan ett stort spann olika s.k. öppna insatser vidtas, anpassade efter vilka behoven är. Att socialtjänsten har detta ansvar framkommer i 3 kap. 6a § Sol. Öppna insatser kan exempelvis vara familjerådgivning, enskilda samtal, en kontaktperson eller en kontaktfamilj.\(^91\) Om barnets skyddsbehov är större än vad som kan tillgodoses genom öppna insatser kan, som nämnades ovan, vård utanför hemmet aktualiseras. Det kan ske genom placering i familjehem, hem för vård och boende (HVB) eller stödboende (6 kap. 1 § Sol) och om placeringen sker med stöd av LVU (3 §) kan beslut även fattas om att ett barn ska placeras på s.k. särskilt ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse, 12 § LVU.

Socialtjänsten har under tiden för placeringen ansvar för att följa upp vården och att alla inblandade får det stöd de behöver samt se till att barnet får lämplig utbildning, häls- och sjukvård, vård, god fostran och i övrigt goda uppväxtvillkor (6 kap. 7-7b §§ Sol). Dessutom ska

\(^90\) Här skulle en diskussion om barns rätt att komma till tals enligt artikel 12 i FN:s konvention om barnets rättigheter kunna aktualiseras, det lämnas dock därhän i denna framställning då fokus inte är att fastställa barns rättigheter i den sociala barnavården. Istället handlar detta avsnitt om socialtjänstens barnskyddsverksamhet så som den är reglerad i nationell rätt.

\(^91\) Socialstyrelsen, _Socialtjänstens arbete med barn och unga – information för föräldrar._
[http://www.socialstyrelsen.se/hittarattmyndighet/dinarattighet/rivardochomsorg/socialtjanstensarbetemedbarnochungainformationförföraldrar] (2017-12-10)
beslutet om vård utanför hemmet omprövas minst en gång var sjätte månad, enligt 6 kap. 8 § SoL.

4.4 Tvångsvård med stöd av LVU

Vård utanför hemmet ska om möjligt genomföras med stöd av SoL och således utföras på frivillig väg. Om det kan antas att vården inte kan genomföras med vårdsnadsavarens samtycke, eller om barnet är över 15 år och själv motsätter sig vården, kan istället tvångsvård enligt LVU bli aktuell. Detta följer av 1 § LVU. Tvångsvård kan dock endast ges om det föreligger en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas, antingen på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet (2 § LVU) eller om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Beslut om tvångsvård fattas av förvaltningsrätten efter ansökan från socialnämnden (4 § LVU). Om socialnämnden bedömer att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och förvaltningsrättens beslut inte kan avvaktas, antingen med hänsyn till den unges hälsa och utveckling eller för att den fortsatta utredningen riskerar att allvarligt försvåras, kan beslut om omedelbart omhändertagande fattas direkt av socialnämnden. I särskilt brådskande fall kan socialnämndens ordförande själv fatta beslutet (6 § LVU). I dessa fall ska beslutet att omedelbart omhänderta barnet prövas av förvaltningsrätten inom en vecka från omhändertagandet. Om omhändertagandet fastställs av förvaltningsrätten har socialnämnden fyra veckor på sig från det inledande omhändertagandet att till domstolen inkomma med en fullständig ansökan, annars upphör vården efter ansökningsfristen (7-8 §§ LVU). I praktiken har

92 Denna frivillighetsprincip framkommer, utöver i 1 § LVU, i 1 kap. 1 § 3 st. SoL där det anges att verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. I 3 kap. 5 § samma lag anges dessutom att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. För utförligare beskrivning samt problematisering av gränsen mellan frivillighet och tvång, se med fördel Leviner, “Samtyckeskonstruktionen i LVU – en analys av gränsdragningen mellan frivillighet och tvång, grundantaganden om människans autonomi samt barns begränsade självbestämmanderätt” i Leviner & Lundström (red.), Tvångsvård av barn och unga – rättigheter, utmaningar och gränszoner, 2017.
alltså socialnämnden möjlighet att besluta om tvångsvård upp till fyra veckor, men därefter måste vården ha prövats av rätten för att få fortskrida.

Det kan noteras att rekvisiten för att bereda vård med stöd av LVU är relativt vaga och även om det finns en hel del vägledning att få i förarbeten, praxis från högsta förvaltningsdomstolen och i Socialstyrelsens allmänna råd lämnas ett stort tolkningsutrymme åt tillämparen som ska göra den specifika bedömningen i de individuella fallen.93 Denna bedömning ska enligt Socialstyrelsen göras utifrån en helhetssyn på barnet med hänsyn till dess ålder, utveckling och andra omständigheter, såväl som till risk- och skyddsfaktorer.94

För att socialtjänsten ska kunna skydda barn och någon social insats över huvud taget ska kunna sättas in måste de få hjälp att identifiera barn som är i behov av skydd. Därför finns en vidsträckt anmälningsskyldighet för de aktörer som möter familjer och barn. Denna anmälningplikt redogörs för i nästa avsnitt.

4.5 Anmälningpliktiga aktörer och anmälningspliktens utformning

Anmälningplikten för myndigheter och yrkesverkamma är reglerad i 14 kap. 1 § SoL. Där anges i första stycket att myndigheter vars verksamhet berör barn och unga95, myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården samt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är skyldiga att anmäla till socialtjänsten om de får kännedom eller misstänker att ett barn far illa. Det poängteras i 14 kap. 1 § 1 st. 3 p. SoL att anmälningplikten gäller anställda hos dessa verksamheter. Ansvaret att anmäla till socialtjänsten ålägger alltså myndigheten som organisation såväl som varje enskild anställd. Också de som är verksamma inom enskild verksamhet och fullgör uppgifter som rör barn och unga eller annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten har en anmälningsskyldighet, enligt 14 kap. 1 §, 4 p. Alla dessa grupper av

93 Leviner & Lundström, ”Om tvångsomhändertagande av barn – en inledning” i Leviner & Lundström (red.), Tvångsvård av barn och unga – rättigheter, utmaningar och gränszoner, 2017, s. 28 f.
94 SOSFS 1997:15, s. 23 ff.
95 Här avses främst skolverksamheter, BUP, BVC, verksamheter som finns inrättade för allmän ungdomsvård samt Migrationsverket. Se Leviner, Rättsliga dilemma i socialtjänstens barnskyddsarbete, 2011, s. 139. Leviners text rör anmälningpliktbestämmelsen så som den var utformad 2011 och ett flertal ändringar i lagtexten har gjorts sedan dess, dock inte i denna del.
anmälingsskyldiga måste, utöver själva anmälan om oro också, enligt 14 kap. 1 § 3 st., till socialtjänsten lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.


Det finns ingen övergripande nationell statistik om vilka aktörer som i störst utsträckning anmäler oro för barn till socialtjänsten men år 2012 undersökte Socialstyrelsen frågan genom en enkätstudie och IVO har som ett led i sin tillsynsverksamhet granskat orosanmälningar (som inte lett till vidare till något barnskyddsärende) under två perioder under 2014 och 2015. I dessa undersökningar framkommer att interna anmälningar från socialtjänsten, samt anmälningar från polis, skola samt hälso- och sjukvård verkar vara vanligast.96 Det är därför främst granskning av dessa aktörer som aktualiseras i nästa kapitel om offentlig granskning av samhällets barnskydd. Först ska dock något sägas om dessa anmälningspliktiga aktörers övriga (om än begränsade) barnskyddsansvar.

4.6 Något om vissa anmälningspliktiga aktörers övriga barnskyddsansvar – hälso- och sjukvård, skola och polis

Mödrahälsovården, barnhälsovården och barn- och ungdomstandvården kommer i kontakt med ungefär 99 % av alla barn i Sverige, elevhälsan och ungdomsmottagningarna når majoriteten av alla barn i sina respektive målgrupper och vårdcentralerna når 70 % av landets befolkning. Till detta kommer den specialiserade vården som exempelvis barn- och ungdomspsykiatrin (BUP), barnmedicin osv. men också all vård som vänder sig till vuxna, där vårdpersonal ofta kommer i kontakt med barn direkt eller indirekt.\(^7\) Därför utgör vårdinstanserna en viktig bas för att upptäcka barn som far illa.

Vårdens ansvar för att skydda barn består främst i den ovan beskrivna anmälningsskyldighet till socialnämnden men också i samverkan och direkt arbete med vissa utsatta barn. Hälso- och sjukvårdspersonalens ansvar vad gäller barnskydd regleras i 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) (PSL) samt i 5 kap. 7 - 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL). Här uppställs ett krav på samverkan med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.\(^8\) Vidare anges att barns behov av information, råd och stöd ska beaktas om barnets förälder eller någon annan vuxen som barnet varaktigt bor med har en psykisk störning eller funktionsnedsättning, allvarlig fysisk sjukdom eller skada, har missbruksproblem eller oväntat avlider.\(^9\) Dessutom påminns i dessa lagar om anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen.\(^10\) Till detta kommer föreskrifter och rekommendationer från Socialstyrelsen om bland annat rutiner för att upptäcka att barn far illa, intern och extern samverkan och samordning av vård och insatser för våldsutsatta barn samt att se till att all personal har tillräcklig kunskap om våld och utsatthet för att kunna ge god vård i dessa fall.\(^11\)

Också skola och förskola kommer i kontakt med den stora majoriteten barn i Sverige. Skolpersonalen har dessutom, till skillnad från de flesta inom vården, en nära och daglig kontakt med barnen och eleverna, vilket gör att skol- och förskolepersonalen har en särskilt viktig roll

---

\(^7\) Socialstyrelsen, *Barn som far illa eller riskerar att fara illa, En vägledning för hälso- och sjukvården samt tandvården gällande anmälningsskyldighet och ansvar*, 2014, s. 69.

\(^8\) 6 kap. 5 § 1 st. PSL samt i 5 kap. 8 § 1 st. HSL.

\(^9\) 6 kap. 5 § 2 och 3 st. PSL samt 5 kap. 7 § 1 och 2 st. HSL.

\(^10\) 6 kap. 5 § 4 st. PSL samt 5 kap. 8 § 2 st. HSL.

\(^11\) Se exempelvis SOSFS 2014:4, 8 kap.
vad gäller att se varningstecknen på att ett barn riskerar att fara illa i ett tidigt skede. I 29 kap. 13 § skollagen (2010:800) (SkollL) påminns om skolans anmälningsplikt enligt 14 kap. 1 § SoL. Dessutom förtydligas i samma paragraf skolans samverkansskyldighet med andra myndigheter och organisationer i fall som rör barn som far illa eller riskerar att göra det.

I och med att skolan gjort en orosanmälan till socialtjänsten ligger huvudansvaret för utredning och insatser där. Skolan har dock kvar det pedagogiska uppdraget och ansvar för att skapa en god lärandemiljö för eleverna. Även om skolans primära uppgift är att se till att eleverna när kunskapsmålen har skolan också en uppgift att utveckla en elevs alla möjligheter till ett rikt liv och ge förutsättningar för både fysisk och psykisk hälsa, särskilt eftersom lärandet påverkas av elevens hela levnadssituation. För att uppnå detta krävs en fungerande elevhälsa på skolan.102 Elevhälsan ska enligt 2 kap. 25 § SkollL innefatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och främst vara förebyggande och hälsofrämjande, men innefattar också individuellt inriktat arbete. I de fallen har elevhälsan ett särskilt ansvar att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.103

Polisen står enligt de ovan nämnda undersökningar som Socialstyrelsen och IVO gjort för den största andelen orosanmälningar. Även om polisen kommer i kontakt med färre barn än hälsosjukvården och skolan befinner sig de barn som polisen möter av naturliga skäl i större utsträckning i en sårbar situation. Barnen kan därmed i högre grad befaras löpa risk att fara illa, antingen på grund av egen brottslighet eller brottsutsatthet eller på grund av föräldrars eller vårdnadshavares kriminalitet eller missbruk. Polisens arbete går ut på att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp, enligt 1 § polislagen (1984:387) (PolisL), och polisens uppgifter är enligt 2 § PolisL bland annat att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brottslig verksamhet. Polisen utgör därmed en oerhört viktig funktion för att skydda barn från brott, men arbetet är inte på samma sätt som i skola eller socialtjänst fokuserat på barnet i sig utan på förövaren.

Också i polislagen påminns om anmälningsplikten till socialtjänsten, och det framhålls att polismyndigheten ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta denna myndighet om förhållanden som bör föranleda någon social åtgärd, se 6 §

---

102 SOU 2010:95, s. 99.
103 A.a. s. 99 f.
PolisL. Samverkan med socialtjänsten vad gäller barn består i ett flertal olika fortlöpende samverkansfunktioner, exempelvis sociala insatsgrupper med fokus på barn som riskerar att dras in i kriminell verksamhet och barnahus som arbetar med barn som utsatts för allvarliga brott som exempelvis misshandel eller sexuella övergrepp.

För att den samverkan som alla ovanstående aktörer har ansvar att delta i kommer till stånd, har socialtjänsten ett särskilt förstahandsansvar enligt tidigare nämnda 5 kap. 1 § SoL. Samverkan ska ske både på övergripande nivå, och kring enskilda individer.

4.7 Sammanfattning

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för utsatta barns livsvillkor och har dessutom befogenhet att utreda ärenden, besluta om vårdinsatser och i vissa särskilt allvarliga fall med stöd av LVU använda tvång gentemot barn och vårdnadshavare. För att socialtjänsten ska få kännedom om de barn som behöver stöd och skydd finns en anmälningsplikt för alla myndigheter som kommer i kontakt med barn på olika sätt. Socialtjänsten är dock inte ensam i ansvaret att skydda och värda barn. Också exempelvis skolväsendet, hälso- och sjukvården och polisen har, utöver anmälningsplikten, i viss mån ett sådant ansvar, om än i begränsad omfattning jämfört med socialtjänsten.

Skolans egna insatser för utsatta barn utförs främst av elevhälsan som, i likhet med övriga hälso- och sjukvården, har en skyldighet att ge barn medicinska och psykologiska insatser. Utöver detta finns inom sjukvården en skyldighet att beakta det behov av information, råd och stöd som barn som lever i en eventuellt utsatt eller svår hemmiljö kan ha. Polisen däremot arbetar inte i någon större omfattning med stöd till barnen själva, utan med att förebygga brott, vilket indirekt kan skydda barn. Utöver polisens direkta brottsförebyggande arbete består förebyggande åtgärder till stor del av samverkan mellan myndigheterna i olika konstellationer och på olika nivåer, som socialtjänsten har ett primärt ansvar att få till stånd.

Eftersom polisen endast i så liten utsträckning arbetar direkt med barns behov av stöd och hjälp kommer de inte att diskuteras i någon större omfattning nästa kapitel som handlar om granskning av det här beskriva barnskyddssystemet. Däremot kommer granskning av socialtjänsten, skolan och hälso- och sjukvården beskrivas mera utförligt.
5 Lex Bobbys roll – hur förhåller sig lex Bobby-granskningen till övriga granskningsinstansen på barnskyddsområdet?

5.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för nationella granskningsinstrument som finns på det ovan beskrivna området, dvs. samhällets barnskyddssystem. De här aktuella aktörerna i barnskyddssystemet – socialtjänsten, häls- och sjukvården och skolan – granskas sektorsvis av IVO, Skolinspektionen och Skolverket. Dessutom finns generella gransknings- och utredningsorgan för förvaltningen, här aktualiseras Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) samt Barnombudsmannen vars uppdrag är att bevaka barns rättigheter enligt barnkonventionen\(^\text{104}\). I avsnitt 5.2 beskrivs dessa instansers uppdrag, syfte och resultat och jämförs i viss utsträckning med lex Bobbys. Dessutom undersöks i vilken utsträckning deras gransknings- eller verksamhetsområde överlappar med lex Bobbys granskningsområde. I avsnitt 5.3 analyseras sedan lex Bobbys roll i relation till de övriga granskningsinstanserna utifrån de i kapitel 3 konstaterade funktionerna främjande tillsyn, legitimitetsbyggande samt långsiktigt kunskapsbyggande och lärande. På detta sätt kan lex Bobbys roll i relation till dessa andra granskningsinstrument urskiljas. Diskussion förs slutligen om lex Bobby över huvud taget tillför något i granskningslandskapet, och i så fall vad? Avsikten med kapitlet är således att besvara den sista frågan i uppsatsens syfte: vilken roll fyller lex Bobby i landskapet av granskning av samhällets skyddsnät för barn?

5.2 Tillsyn och granskning av barnskyddssystemet – granskande instanser utöver lex Bobby

5.2.1 Inspektionen för vård och omsorg


IVO:s granskningsområde rör alltså både socialtjänst och hälso- och sjukvård, två centrala aktörer i barnskyddssystemet, och det verksamhetsområde som granskas täcker därmed stora delar av lex Bobby’s granskningsområde.

Myndigheten instiftades 2013 och som nämnts tidigare var det fram till dess Socialstyrelsen som hade detta tillsynsansvar. Syftet med att inrätta en fristående tillsynsmyndighet var att göra tillsynen självständig från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning, samt att göra tillsynen mer effektiv.  

IVO:s verksamhet regleras övergripande i förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg. I denna förordning anges att det övergripande syftet med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med ”lagar och andra föreskrifter”. Tillsynens resultat ska redovisas för de granskade verksamheterna samt de kommuner och landsting som berörs och en årlig rapport ska lämnas till regeringen i vilken det gångna verksamhetsåret analyseras. Det finns också krav på samverkan med andra myndigheter för att skapa ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn och i relation till att utveckla kunskapsbaserad styrning och reglering. Närmare bestämmelser om tillsynens utformning, syfte och funktion finns i de lagar som reglerar respektive tillsynsområde. IVO:s tillsyn över hälso- och sjukvårdsområdet

---

105 1 § förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.
107 2 – 3 §§ förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.
108 4 § förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.
regleras således i PSL (främst 7 kap.) och över socialtjänstområdet i SoL (främst 13 kap.). Dessa tillsynsregleringar är delvis likalydande. Här kommer först de gemensamma delarna att presenteras, därefter beskrivs ett par skillnader.

Tillsynen på båda områdena definieras som granskning av att verksamheten ”uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter” (författares kursivering). Detta följer av 7 kap. 3 § PSL respektive 13 kap. 2 § SoL. Det är således inte bara hur den offentliga verksamheten lever upp till krav i lag och andra författningar som granskas, utan också hur mål och mål-liknande stadganden uppfylls. Här kan alltså konstateras att uppdraget är något vidare än det i avsnitt 3.2. beskrivna strikta tillsynsbegreppet. Vad gäller tillsyn relaterat till lagstadgade krav innebär det framför allt inspektioner av olika slag, medan det vad gäller målstadganden handlar mer om förebyggande och främjande tillsyn som inte kan kopplas till sanktioner. Tillsynen har således såväl ett kontrollerande som ett förebyggande och främjande syfte.

I 7 kap. 4 § PSL och 13 kap. 3 § SoL utvidgas IVO:s uppdrag ytterligare och det anges att IVO har i uppdrag att lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälpas, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten. På detta sätt överlappar syftet lex Bobbys syfte i viss utsträckning, nämligen vad gäller kunskapsbyggande och informerande samt den s.k. främjande tillsynen. Vad gäller det senare finns dock skillnaden att IVO huvudsakligen granskar tillämpning medan det inom ramen för lex Bobby också är själva regelverket som granskas. Följaktligen överlappar granskningsobjekten varandra men är inte helt det samma.

Både på hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet kan IVO initiera tillsyn på eget initiativ, så kallade initiativärenden. Utöver detta utgörs IVO:s verksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet till stor del av granskning efter klagomål från patienter eller deras anhöriga, vilka IVO är skyldiga att följa upp om de uppfyller förutsättningarna i 7 kap. 11 § PSL. Detta

---

111 Förutsättningarna handlar övergripande om att det ska ha uppstått en kroppslig eller psykisk skada som inte är ringa, att det rör frågor om tvångsvård, eller patientens självbestämmande, integritet eller rättsliga ställning.


Med detta inte sagt att dessa särskilda anmälningsplikter inte påverkar granskningen av barnskyddsåtgärder. Exempelvis inledde IVO tillsynsärenden avseende socialnämnden och elevhälsan i Karlskrona efter en lex Sarah respektive lex Maria anmälan med anledning av ”Yara-fallet” 2014, då en åttaårig flicka efter långvarig vanvård och allvarlig misshandel mördades av de förmyndare socialtjänsten placerat henne hos.\footnote{Hovrätten över Skåne och Blekinge, B 454-15, 2015-05-19.} Denna typ av tillsyn, då IVO undersöker hur ett utsatt och slutligen mördat barn hanterats av socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt hur barnskyddet brustit, påminner mycket om Socialstyrelsens dödsfallsutredningar under lex Bobby med skillnaden att IVO utöver att samla kunskap och föreslå generella åtgärder...
också kan utkräva ansvar och ålägga specifika verksamheter att vidta förändringar. Dessa granskningar har visserligen endast socialtjänsten och hälso- och sjukvården som granskningsobjekt, till skillnad från lex Bobby vars syfte är att gransa hela barnskyddssystemet, men med tanke på hur stor del av barnskyddsansvaret som ligger hos just dessa verksamheter är skillnaden i granskningsobjekt i praktiken inte stor. Dessa utredningar utförs dock inte i alla fall då barn avlider till följd av brott eftersom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten inte alltid varit involverad i ärendet.\footnote{Statskontoret, \textit{Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall} (2014:19), s. 81.}

\textbf{5.2.2 Skolinspektionen och Skolverket}

I 26 kap. SkoL finns bestämmelser om Skolinspektionens tillsyn och den nationella uppföljning och utvärdering som ligger på Skolverket att utföra (26 kap. 1 § SkoL). I 26 kap. 2 § SkoL definieras tillsyn såhär:

"självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen."

Tillsyn på skolområdet utförs både av Skolinspektionen och av kommuner (26 kap. 3-4 §§ SkoL) men eftersom kommunernas tillsyn sker på lokal nivå inkluderar den av ovan nämnda skäl inte här. Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen, samt över hur kommunerna fullgör sitt ansvar att se till att skolpliktiga barn får utbildning och andra frågor om skolplikt m.m. Skolinspektionen har långtgående befogenheter för att se till att skolorna följer lagar och andra författninger. De kan exempelvis i allvarliga fall förbjuda en huvudman att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare, enligt 26 kap. 18 SkoL.

Som beskrivits ovan hör huvuddelen av skolans ansvar för barnskydd, utöver anmälningsplikten som gäller för alla som arbetar i skolan, till skolans elevhälsa. Elevhälsan granskas både av IVO och av Skolinspektionen. Dessa aktörers tillsyn överlappar varandra något, men kan särskiljas

\footnote{Statskontoret, \textit{Sorgen finns det inga ord för. Om utredningar av vissa dödsfall} (2014:19), s. 81.}
genom att IVO:s tillsyn tar utgångspunkt i PSL:s bestämmelser och Skolinspektionslinjens i SkolL. IVO granskar alltså verksamhet och personal inom de delar av elevhälsan som avser hälso- och sjukvårdsverksamhet och Skolinspektionslinjens tillsyn granskar huvudsakligen att det finns tillgång till elevhälsa och hur den fungerar vid skolenheten.117

Skolinspektionslinjens uppdrag beskrivs i förordning (2011:556) med instruktion för statens skolinspektion som att ” genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstudierade får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö”, samt att ”bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstudierande”. Detta följer av 1 § i den ovan nämnda förordningen. I tillsynen inkluderas alltså inte bara ren undervisning och undervisningskvalitet utan hela skolmiljön och främjandet av personlig utveckling, vilket torde inkludera åtgärder för barn som riskerar att fara illa, exempelvis anmälningsplikten.

Skolinspektionslinjen ska också enligt 26 kap. 9 § SkolL lämna råd och vägledning. Detta görs huvudsakligen genom att inspektionen publicerar vägledande material på sin hemsida. Detta material utgörs av tydliga beskrivningar av hur inspektionen tolkar lagar och regler i relation till olika områden, exempelvis behörighetskrav för rektorer, drogtestor i skolan, hantering av kränkande behandling osv. Det finns också tips och råd som kan hjälpa skolor att nå upp till de krav som ställs i lag och annan bindande författning samt andra tips och råd för att hålla hög undervisningskvalitet.118 Således är Skolinspektionslinjens tillsynsrull något bredare än vad som framgår av definitionen i 26 kap. 2 § SkolL och inkluderar också främjande tillsyn. Den skiljer sig dock från den främjande funktion lex Bobby har på samma sätt som IVO:s främjande tillsyn gör; Skolinspektionslinjens fulla fokus ligger på de krav som ställs i regelverk som rör skolan och Skolinspektionslinjens syfte är inte att granska eller kritisera själva regelsystemet. Av den anledningen ”konkurrerar” Skolinspektionslinjens främjande tillsyn inte med den del av lex Bobbys främjande tillsyn som rör själva regelverket i sig.

117 Skolinspektionslinjen, Informationsblad om elevhälso, publicerat 2012-06-20. 
118 Se skolinspektionslinjens hemsida, fliken ”Råd och vägledning”, https://www.skolinspektionslinjen.se/sv/Rad-och-vagledning/ [2017-12-15].
Utöver Skolinspektionens tillsyn granskas skolväsendet också av dess förvaltningsmyndighet Skolverket. Skolverkets verksamhet ska enligt 1 §§ i förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk "genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö". Myndigheten ska också bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och förbättrade kunskapsresultat i skolan. I detta vittomfattande ansvarsområde måste barnskydd anses ingå.


119 Skolverket, Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017, Dnr 2016:01706.
från sådana rapporter är arbete mot mobbing eller effekter av införande av betyg från årskurs sex.\textsuperscript{120} Utöver detta finns också ett flertal kartläggningar, kunskapsöversikter och liknande publicerade under rubriken ”utvärderingar” på Skolverkets hemsida. Denna verksamhet är långsiktigt kunskapsbyggande på samma sätt som lex Bobby är. Frågan är i vilken utsträckning just skolans barnskyddsverksamhet undersöks och utvärderas.\textsuperscript{121} Även om fallet vore så att en stor del av utvärderingarna rörde barnskydd skulle den kunskapsbyggande funktionen endast röra skolans verksamhet, något helhetsgrepp om samhällets ansträngningar för att skydda barn tas således inte av Skolverket.

5.2.3 Justitieombudsmannen

Utöver de sektorspecifika granskningsorgan som beskrivits ovan finns också aktörer som granskar lagstiftning och förvaltningens tillämpning av den på övergripande nivå, Justitieombudsmannen (JO) är en sådan aktör.

JO:s allmänna uppdrag, dvs. att utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet, fastslås i 13 kap. 6 regeringsformen (1974:152). Redan här kan därmed konstateras att alla barnskyddsaktörer i kapitel 4 står under JO:s tillsyn. Närmare bestämmelser om JO:s uppdrag ges i lag (1986:765) med instruktion för Riskdagens ombudsmän (JO-instruktionen) där uppdraget förtydligas och ytterligare uppdrag ges. JO ska enligt 3 § JO-instruktionen särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttagar regeringsformens regler om saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte överträds i den offentliga verksamheten. Huvudfokus för ombudsmannens bevakning är således rättssäkerhet. Vad gäller barnskydd rör frågorna som JO tar upp ofta socialtjänstens befogenheter och i vilken utsträckning de får utföra åtgärder utan vårdnadshavares eller barns samtycke men också frågor om barns rätt till skydd tas upp. Ett exempel på detta är ett JO-beslut från 2015 i vilket en socialnämnd får kritik för att ha lagt ner en barnskyddsutredning efter att familjen flyttat till annan kommun utan att socialnämnden meddelat den nya boendekommunen och barnet därmed riskerat att hamna mellan stolarna.\textsuperscript{122}

\textsuperscript{121} För någon sådan utredning finns inte utrymme i denna framställning.
\textsuperscript{122} JO 2015/16 s. 382.
Det yttersta maktmedel som JO har är att som särskild åklagare enligt 6 § JO-instruktionen, kan väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten. Det vanligaste är dock att JO i sin tillsynsverksamhet gör kritiska, vägledande eller rådgivande uttalanden. Beslutet i JO:s ärenden är inte rättsligt bindande men de besitter ändå viss vägledande tyngd. JO fungerar alltså ansvarsutkrävande och kan ställa individuella tjänstemän inför rätta men har inte befogenhet att lämna bindande beslut om omläggning av rutiner eller verksamhet, även om myndigheter i stor utsträckning respekterar och följer JO:s rekommendationer och beslut.

Vidare ska JO verka för att brister i lagstiftningen ändras och har därför befogenhet att initiera ett ärende i riksdagen (4 § JO-instruktionen). JO:s verksamhet har alltså den likheten med lex Bobby att den, utöver tillämpningen, också ska granska regelverket i sig. Formella framställningar av det slaget är dock mycket sällsynta. Det vanliga är att ombudsmännen istället uppmärksammar riksdag och regering på reformbehov genom att skicka tillsynsbeslut till dem för känndom.123 Det är därför svårt att uttala sig om i vilken utsträckning sådana förslag också läggs på barnskyddsområdet. I den fortsatta framställningen förutsätts att sådana förslag läggs åtminstone i viss (om än kanske begränsad) omfattning.

Ärenden hos ombudsmannen initieras vanligtvis genom att klagomål lämnas till myndigheten men JO kan också på eget initiativ upprätta utredningar, exempelvis efter medierapportering om missförhållanden.124 Således kan en granskning av JO bli aktuell om en brist i samhällets skyddsnät gjort att ett barn inte kunnat skyddas från våld eller vanvård.

5.2.4 Barnombudsmannen

Den sista aktören, Barnombudsmannen, som beskrivs i detta avsnitt diskuteras sällan i relation till tillsyn och granskning eftersom deras främsta uppgift är att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av barnkonventionen och inte huvudsakligen är ett granskande organ i klassisk mening.125 I detta sammanhang är dock delar av deras verksamhet av största vikt eftersom de har funktioner som liknar dem som konstaterats hos lex Bobby. Barnombudsmannens verksamhetsområde är direkt kopplat barnkonventionen. Därför måste,

123 Axberger, JO – i riksdagens tjänst, 2014, s. 39
125 1 § Lag (1993:335) om Barnombudsman
för att säkerställa att barnskyddssystemet är en del av verksamhetsområdet, något sägas om hur samhällets skyldigheter att skydda barn regleras i konventionen.

I detta sammanhang bör först nämnas att barnkonventionen alltid ska läsas som en helhet samt mot bakgrund av de fyra grundläggande principerna som innefattar förbjud mot diskriminering (i relation till rättigheterna i konventionen såväl som till samhället i stort) (artikel 2), barnets bästa i främsta rummet (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att få komma till tals (och bli lyssnad till) (artikel 12).126 Bara utifrån dessa huvudprinciper kan en rätt till skydd från våld och vanvård anas. I artikel 3 förtydligas dessutom att konventionsstaterna är skyldiga att tillförsäkra barn den omvårdnad och det skydd som behövs för dess välfärd, och omhändertagande av barn omnämns i artikel 9, där konventionsstaterna förpliktas att säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i fall då det är nödvändigt för att tillse barnets bästa, exempelvis vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida. Slutligen anges i artikel 4 att staterna måste vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser för att respektera dessa rättigheter. Med detta i åtanke står det klart att samhällets barnskyddssystem ingår i Barnombudsmannens verksamhetsområde.

Barnombudsmannens uppgifter är enligt 3 § lag (1993:335) om Barnombudsman att 1) till regeringen föreslå författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att barns rättigheter och intressen ska tillgodoses, 2) informera och bilda opinion, 3) företräda barns intressen i den allmänna debatten, 4) samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor samt 5) följa den internationella utvecklingen av barnkonventionens tolkning och tillämpning. I relation till lex Bobbys funktioner är den första och fjärde uppgiften särskilt intressanta.


5.3 Lex Bobbys funktioner i relation till övriga granskare

5.3.1 Främjande tillsyn

Som konstaterades i avsnitt 3.2 inbegriper begreppet tillsyn både idealtypisk tillsyn och främjande tillsyn. Det första innebär ansvarsutkrävande tillsyn med bindande beslut som

127 Barnombudsmannen, Välkommen till verkligheten, 2015; Barnombudsmannen, Respekt, 2016; Barnombudsmannen, Vi lämnade allting och kom hit, 2017.
128 Barnombudsmannen, ”I fokus för barnombudsmannen” https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-fokus-just-nu/; Kunskapslyftet är ett regeringsuppdrag med anledning av förslaget att införa barnkonventionen i svensk lag (Socialdepartementet, Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i statliga myndigheters verksamhet, 2016-12-20).
129 Barnombudsmannen, ”Statistik om barn och unga”, https://max18.barnombudsmannen.se/max18-statistik/.
resultat medan det andra inbegriper sådant som att lyfta fram goda exempel och lämna icklebindande förslag på förbättringsåtgärder. Det är den senare tillsynsformen som kan finnas hos lex Bobby, både i relation till regeltillämpning och regelutformning. Som konstaterades i avsnitt 3.6 är denna den svagaste av lex Bobbys funktioner – i praktiken bidrar de förslag som läggs sällan till något nytt. Frågan är i vilken utsträckning de andra granskingsaktörerna utför verksamhet som har samma funktion?

Som framkommit ägnar sig båda de sektorsspecifika tillsynsmyndigheter som diskuterats i detta kapitel – IVO och Skolinspektionen – utöver idealtypisk tillsyn också åt främjande och förbyggande verksamhet, huvudsakligen med fokus på verksamhet under lagarna och inte av regelverket i sig. Övergrippande kan den granskning de utför beskrivas både som bredare och smalare än lex Bobby. Bredare eftersom de granskar skolväsendets respektive hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens alla verksamhetsdelar och inte uteslutande de som rör barnskydd, smalare på så sätt att granskningen är begränsad till enskilda aktörer och därmed inte uttryckligen tar ett helhetsgrepp om barnskyddssystemet. Tillsynsmyndigheterna är således i större utsträckning experter på sina respektive områden, men kanske inte experter på barnskydd.

Skillnaden är dock inte stor i relation till IVO som med sin tillsyn av socialtjänsten såväl som hälso- och sjukvården (inklusive elevhälsan) täcker större delen av barnskyddsområdet. Visserligen är inte IVO:s verksamhet uteslutande centrerad kring barnskydd, men med tanke på vikten av samhällets ansvar för barn utgör det en icke försumbar del av verksamheten. Såväl en helhetsbild av barnskyddssystemet som expertkunskap om de enskilda verksamheterna kan alltså räknas till IVO:s kompetenser. I den mån lex Bobby utgör främjande tillsyn av regeltillämpning kan denna funktion därmed antas fyllas av IVO. IVO har dessutom ett stort material att utgå ifrån när förslag läggs, till skillnad från lex Bobbys begränsning i att endast särskilda dödsfall utreds, såväl som möjligheten att vid behov fatta bindande beslut.

Varken Skolinspektionen eller IVO har någon uttryckligt uppdrag att granska regelsystemet i sig eller att föreslå förändringar i regleringen. I vilken utsträckning detta ändå sker indirekt kommer lyftas i nästa avsnitt om kunskapsbyggande. Aktörer som däremot uttryckligen har detta uppdrag är Skolverket, JO och Barnombudsmannen.
Skolverket har ovan konstaterats ha ett ansvar att följa upp och utvärdera skolväsendet och hur verksamheterna utvecklas i relation till ställda mål samt rapportera om detta till regeringen. Dessutom har myndigheten själv befogenhet att formulera och omformulera bindande föreskrifter. Trots att Skolverket således har befogenhet skapa förändringar i regelverket både genom förslag till regeringen och genom att göra det i egen regi kan uppdraget inte sägas kollidera med eller överlappa lex Bobby’s funktion. Detta eftersom det inte är barnskydd som står i centrum för Skolverket utan utbildning och undervisning.

JO och Barnombudsmannen däremot är inte fokuserade på någon särskild aktör inom barnskyddssystemet. JO ska granska såväl tillämpning som regelutformning för hela förvaltningen och Barnombudsmannen har i uppdrag att granska all lagstiftning som är relevant för uppfyllelsen av barns rättigheter enligt barnkonventionen och barns levnadsvillkor. Även om barnskyddssystemets olika delar ingår i JO:s granskningsområde har JO inte något särskilt fokus på barnskydd. Det kan antas att området helt enkelt är för vittomfattande för att det ska finnas utrymme för något sådant fokus och helhetsgrepp. JO kan således inte heller anses direkt konkurrera med lex Bobby’s funktion i detta avseende.

Barnombudsmannens granskningsområde däremot är inte lika vittomfattande som JO:s. Här är fokus barns rättigheter och intressen, i vilket barnskyddssystemet ovan konstaterats ingå. Frågan om lex Bobby’s granskning av barnskyddsreglering är överflödig i relation till Barnombudsmannens granskning är därför relevant. För att ta reda på om så är fallet skulle en undersökning av Barnombudsmannens alla förslag på ny reglering behöva analyseras och jämföras med de som Socialstyrelsen lagt enligt lex Bobby. En sådan utredning ryms dock inte inom denna uppsats begränsade ramar.

5.3.2 Långsiktigt kunskapsbyggande

Funktionen långsiktigt kunskapsbyggande knyter an till främjande tillsyn av regelsystemet på det sättet att det är den samlade kunskapen och erfarenheterna som bör användas som grund för de förändringsförslag som läggs. Att en aktör samlar och sprider ny kunskap om samhällets barnskydd kan alltså leda till beslut om förändringar, kanske utan direkt inblandning av den som samlat informationen som förslaget läggs utifrån. Att ha en kunskapsbyggande funktion kan därmed anses leda till en främjande tillsynsfunktion vad gäller regleringens utformning.
Det framgår ovan att IVO, Skolverket och Barnombudsmannen har ett uttalat uppdrag att samla och förmedla kunskap om sitt granskningsområde. Dessutom anger Skolinspektionen och JO på sina hemsidor att de gör det. Alla de granskare som beskrivits kan således misstänkas överlappa lex Bobby’s kunskapsbyggande funktion. Vad gäller Skolverket kan dock enkelt konstateras att så inte är fallet. Detta av samma anledning som för den främjande tillsynen – dess granskningsområde är för begränsat för att på samma sätt som lex Bobby kunna få en helhetsbild av barnskyddet. IVO däremot, vars granskningsområde i så stor utsträckning sammanfaller med lex Bobby och som arbetar mycket med kunskapsbyggande, kan med stor sannolikhet anses samla och analysera information precis på samma sätt som det var tänkt att lex Bobby skulle. Eftersom denna granskning inte är begränsad till ett så fåtal fall som lex Bobby, utan kan aktualiseras i varje fall där myndigheten anser att granskning kan behövas, har IVO tillgång till betydligt mer information kan därav se mönster i större utsträckning.

De (relativt små) delar av samhällets barnskydd som inte täcks av IVO:s granskningsområde torde täckas av JO:s och Barnombudsmannens kunskapasamlande på grund av dessa aktörers breda och övergripande granskningsområden och uttryckliga uppdrag att samla och förmedla kunskap.

Den information som behövs för att kunna bygga en kunskapsbank vad gäller barnskyddssystemet kan alltså finnas hos andra aktörer än Socialstyrelsen i sin lex Bobby-verksamhet. Ingen av aktörerna har dock sammanställt just den information som är relevant för barnskyddet på ett sånt sätt att de uppfyller den kunskapsbyggande funktion lex Bobby har. Det fokus som lex Bobby har på barnskyddet som system i sig är därmed unikt i barnskyddsgranskningen.

5.3.3 Legitimitetsstärkande

Den legitimitsstärkande funktionen är mer svårgripbar än de andra funktionerna eftersom den inte direkt kan utläsas från syften och verksamhetsbeskrivningar. Dock har frågan väcks om anmälningsplikterna lex Maria och lex Sarah har en liknande legitimitsstärkande funktion som lex Bobby. Med tanke på bakgrunden till dessa lagars instiftande är sannolikheten stor att motivet åtminstone delvis var det. Även om dessa lagar också rör barnskyddssystemet, vilket exempelvis blev tydligt i Yara-fallet, måste deras legitimitsstärkande verksamhet snarare ses
som kopplad till socialtjänstens arbete i allmänhet, kanske särskilt vad gäller boendeformer som äldrevård eller HVB, och sjukvårdens säkerhetsarbete, och alltså inte till barnskyddssystemet. Detsamma gäller för Skolverkets revisionsliknande verksamhet som lyftes i avsnitt 5.2.2.

Det kan alltså här konstateras att lex Bobbys legitimitetsbyggande funktion i relation till barnskyddssystemet står ut som unik för just lex Bobby.

5.4 Sammanfattade slutsatser och några reflektioner avseende Lex Bobbys roll i granskningen av samhällets barnskyddssystem

Efter denna genomgång kan konstateras att främjande tillsyn av såväl regeltillämpning som regelutformning utförs av andra myndigheter på ett sådant sätt att lex Bobbys funktion som främjande tillsyn blir överflödig. Vad gäller regeltillämpningen är det huvudsakligen IVO, vars granskning täcker den största delen av barnskyddsområdet, som utför den främjande tillsynen. Vad gäller utformningen av regelverket täcks den främjande tillsynsfunktion lex Bobby har av flera olika aktörer. JO och Barnombudsmannen har i uppdrag att föreslå regleringsförändringar och dessutom kan den kunskapsbyggande verksamhet som alla ovan diskuterade aktörer ägnar sig åt indirekt fungera som underlag för förändringar av skyddsnätets utformning.

Att denna kunskapsbyggande verksamhet bedrivs av alla aktörer gör att lex Bobbys kunskapsbyggande funktion riskerar att bli överflödig. Den information som Socialstyrelsen samlar in med anledning av lex Bobby är med stor sannolikhet redan insamlad av någon annan myndighet. Det är dock ingen av de andra verksamheterna som i samma utsträckning tar ett helhetsgrepp om barnskyddssystemet. I denna del tillför alltså lex Bobby något till granskningen genom att sammanställa just den typ av information som är relevant för barns skydd på ett enhetligt sätt. Som nämnts i kapitel 2 är det emellertid i praktiken idag så begränsad mängd material som samlas in att det kan ta lång tid innan någon verkligt kunskapsbyggande funktion ska kunna uppnås inom ramen för lex Bobby. Mot bakgrund av detta är frågan om inte en mer effektiv kunskapsbyggande funktion skulle kunna uppnås om Socialstyrelsen inte själv samlade in allt material utan också använde andra granskningsaktörers information. På så sätt skulle fokus istället kunna ligga vid att sammanställa den information som är relevant för att hitta luckor och svagheter i skyddsnätet och i förlängningen dessutom leda till en förstärkt främjande tillsynsfunktion över regelverket genom indirekt påverkan.
Vad gäller den legitimitetsbyggande funktionen har konstaterats att lex Bobby faktiskt fyller en funktion som ingen annan aktör redan fyller. Visserligen finns andra lagar som eventuellt har en liknande funktion (framför allt lex Sarah och lex Maria) men inte i relation till just samhällets barnskyddssystem. Frågan är dock om inte legitimiteten går snabbt förlorad igen när det framkommer att de åtgärder som vidtagits inte verkar leda till någon förändring i praktiken.

Sammanfattningsvis kan därmed konstateras att av de funktioner som konstaterats hos lex Bobby är det endast den legitimitetsskapande som inte redan täcks av någon annan granskningsaktörs uppdrag eller verksamhet. Denna funktions verkan kan dessutom ifrågasättas idag då lex Bobby i allt större utsträckning kritiseras för att vara verkningslös.
6 Sammanfattning och framåtblickande slutdiskussion

6.1 Sammanfattning


Sedan, i uppsatsens andra analysdel, sattes lex Bobby i sin context, dvs. bland de övriga granskande aktörerna på barnskyddsområdet. De i kapitel 3 konstaterade funktionerna jämfördes med den granskning och de uppgifter som utförs av andra granskningsaktörer inom barnskyddssystemet. Här uppdagades att den främjande tillsynsfunktionen samt den kunskapsbyggande funktionen redan utförs av andra granskningsaktörer. Den för barnskyddssystemet legitimitetsbyggande funktionen däremot är unik för lex Bobby riskerar att gå till intet när det nu uppdagas att lagen inte har något faktisk påverkan på systemet.

Det här väcker frågan om lagen över huvud taget är relevant för barnskyddssystemet och vad som skulle kunna göras för att stärka lex Bobbys roll och funktion. Med ovan beskrivna slutsatser som utgångspunkt diskuteras dessa frågor övergripande i nästa avsnitt – uppsatsens slutdiskussion.
6.2 Framåtblickande slutdiskussion

Frågan om lex Bobby idag fyller någon relevant funktion eller har någon konkret påverkan på barnskyddssystemet idag kan efter denna framställning besvaras med ett nej. Lagen uppfyller inte sitt syfte och de funktioner den ändå har täcks i stor utsträckning av andra aktörer. Med detta inte sagt att det alltid behöver vara så. Denna granskning av granskare på barnskyddsområdet visar också att det inte är någon annan aktör än Socialstyrelsen genom lex Bobby som har huvudfokus vid barnskydd och särskilt ansvar för att utreda de allra allvarligaste fallen av vanvård av och våld mot barn. Regeringen gjorde i samband med instiftandet av lex Bobby bedömningen att det behövs mer kunskap om dessa fall, och detta behov finns fortfarande. Lex Bobby har potential att fylla det behovet och därmed bli verkningsfull och bidra till att bygga ett starkare skyddsstentrå för barn. För att uppnå det skulle dock förändringar behöva göras.

Flera alternativa lösningar kan tänkas. Exempelvis skulle IVO kunna ta över ansvaret för lex Bobby-utredningarna. Då skulle IVO kunna kombinera ansvarsutkrävande tillsynsverksamhet med ett särskilt ansvar för kunskapssamlande om barn som far illa. Utifrån det skulle myndigheten regelbundet kunna utvärdera barnskyddssystemet och lämna regeringen förslag på lagändringar som skulle stärka det. Som antyfts i avsnitt 5.3.2 skulle ytterligare ett alternativ kunna vara att låta Socialstyrelsen och lex Bobby fokusera på kunskapsinsamling från andra aktörer istället för att på egen hand bygga underlaget för analyserna. Socialstyrelsens lex Bobby-arbete skulle då kunna fungera enbart som ett slags kunskapscentrum för barnskyddssystemet, med fokus på att studera och analysera systemet i sin helhet istället för att utreda särskilda fall och vad som lett till dess dödliga utgång. För att göra så krävs dock först att det är säkerställt att varje fall då barn avlider med anledning av brott utreds av någon annan aktör.

Båda dessa lösningar skulle tjäna på att kombineras med en utvidgning av de fall som ska utredas för att undkomma problemet att materialet är för litet att dra slutsatser utifrån. Exempelvis skulle också allvarlig misshandel av barn kunna utredas. Som beskrivits i avsnitt 2.7 har statskontoret angett att det i många fall kan vara slumpen som avgör ifall ett barn avlider av allvarligt våld eller vanvård. För att kunna ge underlag för förslag som förebygger att barn far illa, som ju är syftet med lex Bobby, är det därför relevant att också studera och inhämta kunskap om särskilt allvarliga fall utan dödlig utgång.
Källförteckning

Offentligt tryck


Prop. 2006/07:108 Utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m.


Prop. 2016/17:122 Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.


Rättsfall och myndighetsbeslut

Eksjö tingsrätt, B 354-06, 2006-06-09.

Göta hovrätt, B 1740-06, 2006-09-05.


JO 2015/16 s. 382.

Myndighetspublikationer

Barnombudsmannen, Välkommen till verkligheten, Barnombudsmannen 2015.

Barnombudsmannen, Respekt, Barnombudsmannen 2016.

Barnombudsmannen, Vi lämnade allting och kom hit, Barnombudsmannen 2017.

Barnombudsmannen, ”Statistik om barn och unga”,


Skolinspektionen, Informationsblad om elevhälsan, publicerat 2012-06-20.

Skolverket, Utvärdering av metoder mot mobbning, Rapport 353, 2011.

Skolverket, Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017, Dnr 2016:01706.

Socialdepartementet, Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i statliga myndigheters verksamhet, 2016-12-20.

Socialstyrelsen, När det som inte får hända ändå inträffar: Den första rapporten om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott, 2010.


Socialstyrelsen, Barn som far illa eller risikerar att fara illa, En vägledning för hälso- och sjukvården samt tandvården gällande anmälningsskyldighet och ansvar, Socialstyrelsen 2014.


Socialstyrelsen, Socialtjänstens arbete med barn och unga – information för föräldrar. 


Litteratur


Committee on the Rights of the Child, General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States Parties under Article 44, paragraph 1 (a), of the Convention, 1990, UN Doc.: CRC/C/5.


Ivarsson, A. & Salas, O., ”Utvärdering” i Johansson, V. & Lindgren, L. (red.), Uppdrag offentlig granskning, Studentlitteratur 2013.

Lavin, R., ”Är den förvaltningsrättsliga forskningen rättsdogmatisk?”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1989, s. 115.

Leviner, P., Rättsliga dilemma in socialtjänstens barnskyddsarbete, Jure, 2011.


Peczenik, A., ”Om den förvaltningsrättsliga forskningen och rättsdogmatiken”, Förvaltningsrättslig tidskrift, 1990, s. 42-52.


Övrigt

Aftonbladet, ”Torterad till döds - 10-årige Bobby skulle straffas - dog av skador”, 2006-02-19, https://www.aftonbladet.se/nyheter/article10765236.ab [2017-12-16].


Barnombudsmannen, ”I fokus för Barnombudsmannen” https://www.barnombudsmannen.se/Barnombudsmannen/i-fokus-just-nu/ [2017-12-19].


Föreningen för familjecentralers främjande, ”Vad är en familjecentral?”, http://familjecentraler.se/vad-ar-en-familjecentral/ [2017-11-18].


Gunnarsson, Helena, ”Sverige är barnfientligt”, Fokus, 9 juni 2006, s. 13.


Stockholm stad, Stadsarkivet, ”Sjukhuskandalen 1936 och Lex Maria”, http://video.stockholm.se/video/17201701/sjukhuskandalen-1936-och-lex-maria [2017-12-20].


