

Justitieombudsmannen  
Kerstin André

**Fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna**

---

Den 17 oktober 2000 inkom till Barnombudsmannen (BO) ett handskrivet anonymt brev. Till brevet hade fogats en sammanställning av uppgifter angående några flickor som eventuellt skulle ha blivit könsstympade under en vistelse i Somalia sommaren år 2000. Den anonyme brevskrivaren bad BO att föra saken vidare.

Brevet föranledde ett ärende hos BO (dnr 7.1:471/00). Den 25 oktober 2000 antecknade BO:s handläggare följande i akten.

Har bedömt att BO inte har kunskap om att barnen far illa i nuläget. Socialtjänsten behöver sålunda inte informeras på grund av aktens innehåll. Kunskap om brott kan heller inte anses föreligga. Utan avsändare kan ärendet inte besvaras. A.a. 25/10-00.

Den 14 november 2000 kom ett nytt anonymt brev in till BO. I brevet lämnades ett antal personuppgifter som synes ha syftat till att upplysa om några fall då könsstympning skulle ha ägt rum.

Det nya brevet lades den 15 november 2000 till handlingarna i BO:s ärende.

Under sensommaren 2001 uppmärksammades i massmedia BO:s handläggning av de anonyma breven.

Med hänvisning till vad som förekommit i massmedia begärde AA i en anmälan till JO att JO skulle utreda BO:s agerande med anledning av de uppgifter om misstänkta fall av könsstympning som hade lämnats till BO.

Anmälan remitterades till BO för utredning och yttrande över handläggningen av de anonyma skrivelserna som kom in till BO under hösten 2000. I ett remissvar anförde barnombudsmannen BB följande.

Ärendet inkom och diariefördes den 17 oktober 2000. Diarienummer 7.1:471/00. Ärendet lämnades till ansvarig handläggare, som bedömde att ärendet inte kunde besvaras då det var anonymt. Brevet innehöll obekräftade uppgifter om att ett antal

flickor bosatta i Sverige skulle ha könsstympats i Somalia under sommaren 2000. Fyra av de utpekade flickorna skulle möjligen ha kunnat identifieras av polisen.

Den 14 november 2000 inkom ännu en anonym skrivelse med ytterligare fyra svårtolkade adresser till vuxna personer som enligt uppgift skulle kunna knytas till flickor som könsstympats.

I samband med handläggningen av ärendet bedömdes att barnen akut i nuläget inte kunde anses fara så illa, enbart på grund av att de tidigare skulle ha könsstympats, att socialtjänsten borde ingripa till deras skydd i efterhand. Däremot ansågs att det kunde föreligga risk för att barnen skulle fara illa om de och deras föräldrar eftersöktes och förhöordes av polis eller socialtjänst, oavsett om de blivit könsstympade eller ej.

BO:s anmälningsskyldighet till socialnämnden regleras i Lagen om Barnombudsman 3 §: "Barnombudsmannen skall genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Om det finns särskilda skäl får anmälan till socialnämnden göras även i andra fall. Barnombudsmannen får lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av en underårigs behov av skydd. Lag (1994:87)."

Av prop. 1993/94:107 Sekretess m.m. hos Barnombudsmannen framgår att BO:s anmälningsskyldighet skiljer sig från 71 § socialtjänstlagen främst därigenom att det krävs att det av den information som BO har "måste antas" att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. För att BO ska vara skyldig att göra anmälan krävs alltså en ganska hög grad av sannolikhet för att det behövs åtgärder från socialnämndens sida. BO bedömde hösten 2000 att dessa rekvisit inte kunde gälla i ärende 7.1:471/00.

Av prop.1993/94:107 framgår också att BO i vissa fall kan göra polisanmälan. Någon plikt att göra en sådan anmälan bör dock inte föreskrivas. Någon sådan plikt finns inte heller för socialnämnden.

BO ska enligt sin lag och instruktion särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I artikel 3 punkt 1 i barnkonventionen stadgas "Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet."

Under hösten 2000 gjordes, med anledning av det ovanstående, bedömningen att en polisiär eftersökning, eventuell identifiering med efterföljande förhör, läkarundersökning etc. inte kunde bedömas vara det bästa för dessa flickor. Ärendet avslutades utan någon ytterligare åtgärd.

Med anledning av att en journalist under våren 2001 gjorde vissa efterforskningar i BO:s diarium, och fann ärende 7.1:471/00 som nu är i fråga, kom BO att se över myndighetens interna rutiner avseende hur myndigheten tillämpar sina bestämmelser kring anmälningsskyldigheten. Vidare diskuterade ombudsmannen internt frågan om könsstympning och kom då till slutsatsen att lagen om dubbel straffbarhet när det gäller könsstympning borde prövas rättsligt. BO beslutade sig för att göra en polisanmälan p.g.a. misstanke om brott samt att informera socialtjänsten. BO ansåg även att det ur ett allmänt preventivt perspektiv skulle vara angeläget att polisanmäla och informera socialtjänsten om de uppgifter som fanns i ärendet. Detta skedde den 29 maj 2001.

BO har också infört tydligare rutiner om hur ärenden som eventuellt ska anmälas till socialnämnd respektive polis bör hanteras. Inga ärenden avslutas vid myndigheten med mindre än att barnombudsmannen själv eller ansvarig jurist har granskat dem.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

BO:s remissvar gav inte ett klart besked i frågan om beslutet att inte göra anmälan till socialnämnd var handläggarens eget eller om hon hade samrått med barnombudsmannen eller annan befattningshavare inför ställningstagandet. JO anmodade därför BO att inkomma med uppgift härom. I ett kompletterande remissvar anförde barnombudsmannen BB i huvudsak följande.

Efter utredning och samtal med dåvarande barnombudsmannen, CC, och med ifrågavarande handläggare har BO funnit att ifrågavarande handläggare var den som ensam gjorde bedömningen att en anmälan till socialnämnd inte skulle göras. Såvitt framkommit av utredningen har handläggaren inte samrått med någon i det aktuella ärendet.

Som BO anför i sitt första yttrande till JO har BO numera infört tydligare rutiner om hur ärenden som eventuellt skall anmälas till socialnämnd respektive polis bör hanteras. Inga ärenden avslutas vid myndigheten med mindre än att barnombudsmannen själv eller ansvarig jurist har granskat dem.

En kopia av det kompletterande yttrandet sändes till AA för kännedom. JO hade tillgång till handlingarna i BO:s ärende med dnr 7.1:471/00. Föredraganden inhämtade per telefon vissa kompletterande upplysningar från BO.

I ett beslut den 15 februari 2002 anförde *JO André* följande.

### **Inledning**

I det följande kommer jag först att redovisa de rättsregler som är av intresse i detta sammanhang samt uppehålla mig vid vissa allmänna frågor som rör socialnämndens uppgifter vid misstanke om att barn far illa och skyldigheten att till socialnämnd göra anmälan vid misstanke om att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Härefter kommer jag att behandla frågan om BO redan under hösten år 2000 borde ha gjort en anmälan till socialnämnd och polismyndighet på grund av de uppgifter som hade lämnats i de anonyma breven till BO.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453), SoL, i kraft. Innehållet i lagen motsvarar i många väsentliga delar bestämmelserna i 1980 års socialtjänstlag (1980:620). I det följande kommer jag att hänföra mig till bestämmelserna i den nya lagen.

### **Rättslig reglering m.m.**

En grundläggande regel i vårt rättssystem är att alla människor skall vara skyddade mot kränkningar av sin kroppsliga integritet. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. Förenta Nationernas deklaration om mänskliga rättigheter.

I Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen, som antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989, föreskrivs i artikel 24 punkt 3 att konventionsstaterna skall vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Till sådana sedvänjor hör könsstympning av barn (se bl.a. prop. 1989/90:107 s. 62 f.). Sverige har ratificerat Barnkonventionen efter ett beslut av riksdagen den 21 juni 1990.

Könsstympling, eller kvinnlig omskärelse som det tidigare kallades i Sverige, är förbjuden enligt svensk lag sedan 1982. Enligt 1 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympling) inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte. Den som bryter mot 1 § döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende skall det bedömas som grovt. För grovt brott döms till fängelse, lägst två och högst tio år.

För försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar för ett brott som har begåtts utom riket kan i Sverige bli aktuellt endast under vissa förutsättningar. De centrala bestämmelserna härom finns i 2 kap. brottsbalken. I 2 kap. 2 § första stycket anges att för brott som har begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol bl.a. om brottet begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige. Undantag härifrån görs enligt andra stycket i paragrafen om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den har begåtts inom område som ej tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter icke kan följa på gärningen. I fall som avses i paragrafen får inte ådömas påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten (tredje stycket). Bestämmelsen är ett uttryck för principen om kravet på s.k. dubbel straffbarhet. I 2 kap. 3 § och 3 a § brottsbalken finns vissa ytterligare bestämmelser om möjlighet att i Sverige väcka åtal och döma för brott som har begåtts utomlands. De saknar dock intresse i förevarande sammanhang. Enligt 3 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor döms den som gjort sig skyldig till brott mot lagen vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig. Detta undantag från kravet på s.k. dubbel straffbarhet tillkom år 1999.

I samband med att kravet på dubbel straffbarhet togs bort när det gäller könsstympling anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1998/99:70 s. 9).

Trots att könsstympling av kvinnor är förbjuden i Sverige, förekommer det att flickor som bor i Sverige könsstymplas. I vilken utsträckning det sker i Sverige eller utomlands vet vi inte, bara att det förekommer. Det bor drygt 5 000 flickor, varav cirka 2 000 är under 7 år, i Sverige som ursprungligen kommer från länder där könsstympling praktiseras. Flertalet kommer dessutom från länder där bruket är så utbreddt att mellan 80 och 100 procent av kvinnorna i dessa länder är könsstympade. Dessa flickor är barn i riskzonen.

Många människor som har invandrat till och bosatt sig i ett annat land har en önskan om att någon gång återvända till hemlandet och då är det ofta hemlandets normer som återigen gäller. Det är en viktig förklaring till att man vill hålla traditionen vid liv. Mycket tyder också på att traditionens starka kraft medför att föräldrar som kommer från länder där könsstympling praktiseras och som får barn i Sverige kommer att fortsätta föra sedvänjan vidare. Risken finns att man försöker utföra ingreppet under semestrar eller skollov på besök i hemlandet.

I propositionen (s. 11) anfördes rörande syftet med lagändringen bl.a. följande.

” ... syftet med lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor liksom den nu föreslagna lagändringen är att ge flickor och unga kvinnor i Sverige ett skydd mot att utsättas för könsstympning. Den utvidgade domsrätten är således avsedd att hindra att flickor och unga kvinnor som finns i Sverige förs utomlands för att där få ingrepp som är förbjudna i Sverige utförda.

Det är i första hand den som har vårdnaden om ett barn som har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och som skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och god fostran tillgodoses. Vid sidan av barnets vårdnadshavare har socialnämnden enligt 5 kap. 1 § SoL ett ansvar för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämndens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt att bereda barn vård utan samtycke. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

För att en socialnämnd skall kunna fullgöra de uppgifter som nämnden har beträffande barn och ungdomar är nämnden ofta beroende av att få information från allmänheten och myndigheter. I 14 kap. 1 § första stycket SoL föreskrivs därför att var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden. Enligt bestämmelsens andra stycke är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även anställda hos sådana myndigheter och vissa yrkeskategorier inom enskild verksamhet, t.ex. privatpraktiserande läkare. Bestämmelsen om skyldighet att göra en anmälan till socialnämnd är en s.k. sekretessbrytande regel (se bl.a. 14 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100], SekrL). Den som har ålagts en skyldighet att göra anmälan skall därför göra detta även om anmälan innebär att en uppgift som omfattas av sekretess skulle röjas.

Skyldigheten att göra anmälan till socialnämnden förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det är viktigt att en anmälan görs även om den som skall göra anmälan för egen del känner osäkerhet om uppgiften kommer att leda till någon åtgärd från socialtjänstens sida. Socialnämnden har ofta en samlad bild av ett barns förhållanden, och en uppgift som inte är helt styrkt eller en delvis oklar uppgift kan utgöra en viktig pusselbit för socialnämndens bedömning av behovet av olika åtgärder.

En inte helt okomplicerad fråga är om en myndighet skall vidarebefordra uppgifter som lämnats till myndigheten anonymt. Det är rent allmänt sett inte tillfredsställande om en myndighet medverkar till att lämna vidare felaktiga uppgifter som från början kanske har spridits i syfte att trakassera en enskild person. Något allmängiltigt svar på frågan kan inte ges. Ofta kan det vara lämpligt

att myndigheten diskuterar frågan med socialförvaltningen. Om den diskussionen förs under upprätthållande av sekretess för den enskildes identitet föreligger inte något hinder för myndigheten att rådfråga socialtjänsten. I tveksamma fall ankommer det ytterst på myndigheten att själv avgöra om en anmälan till socialnämnden skall göras.

BO har enligt 1 § lagen (1993:335) om Barnombudsman att bevaka frågor som angår barns och ungdomars rättigheter och intressen. BO skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Barnkonventionen. BO skall enligt 2 § förordningen (1993:710) med instruktion för barnombudsmannen inom sitt verksamhetsområde bl.a. företräda och stödja barn och ungdomar i den allmänna debatten och ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barn och ungas säkerhet. BO skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör utsatta barn och ungdomar. Inriktningen på BO:s verksamhet ligger således på det generella planet. Detta innebär bl.a. att BO inte skall ägna sig åt enskilda fall, dvs. hur exempelvis en konflikt skall lösas mellan en enskild och en myndighet. Inget hindrar dock att BO uttalar sig om de principer som lagstiftningen ger uttryck för. Denna inriktning innebär att BO inte skall fullgöra någon tillsyn eller granskning av andra myndigheters arbete (prop. 1992/93:173 s. 11).

BO, som visserligen ägnar sig åt ”barn- och ungdomsfrågor”, handlägger således inte enskilda ärenden angående barn och ungdomar. Det har därför ansetts att anmälningsplikten enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL (tidigare 71 § andra stycket) inte gäller för BO (se prop. 1993/94:107 s. 13 f.). Det har i stället införts en särskild bestämmelse i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman där det stadgas att BO skall genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vidare sägs att om det finns särskilda skäl får anmälan göras även i andra fall.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes bl.a. följande (prop. 1993/94:107 s. 14).

Den här föreslagna anmälningsplikten skiljer sig från 71 § socialtjänstlagen främst därigenom att det krävs att det av den information som barnombudsmannen har ”måste antas” att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. För att Barnombudsmannen skall vara skyldig att göra en anmälan krävs alltså en ganska hög grad av sannolikhet för att det behövs åtgärder från socialnämndens sida. Enligt 71 § socialtjänstlagen ställs inte lika höga krav på att behov av åtgärder skall föreligga (..kännedom om något som kan innebära att..). Avsikten med socialtjänstlagens bestämmelse är att uppgiften skall utredas och bedömas av socialnämnden. Barnombudsmannen har getts ett större utrymme för en egen bedömning.

Barnombudsmannen bör också ha möjlighet att göra anmälan till socialnämnden om i andra fall särskilda skäl talar för det. Det kan gälla t.ex. vissa situationer som avses i 71 § socialtjänstlagen som inte omfattas av Barnombudsmannens anmälningsskyldighet. Någon skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan i dessa fall föreligger inte.

Även om det inte är BO:s uppgift att utreda enskilda ärenden ligger det i sakens natur att BO i sin verksamhet erhåller känsliga uppgifter om enskilda personer. I 7 kap. 34 § SekrL föreskrivs därför att sekretess gäller i verksamhet enligt lagen (1993:335) om Barnombudsman för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen motsvarar den som gäller för myndigheter inom hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens område (7 kap. 1 § och 4 § SekrL). Det råder således en presumtion för att en uppgift om en enskilds förhållanden omfattas av sekretess. Enligt 7 kap. 34 § andra stycket SekrL hindrar emellertid sekretessen inte att Barnombudsmannen gör anmälan och lämnar uppgifter till socialnämnden enligt vad som föreskrivs i lagen om Barnombudsman.

### **Borde BO har gjort en anmälan till socialnämnd hösten år 2000?**

I det första brevet som kom in till BO anfördes bl.a. följande.

Vill anonymt överlämna en lista över flickor som enligt uppgiftslämnaren har könsstympats under sommaren i Somalia.

Jag kan inte bekräfta sanningshalten. Jag och en grupp andra personer har diskuterat hur man skall gå tillväga vid en eventuell polisanmälan. Uppgiftslämnaren är rädd för sin egen säkerhet och kan inte medverka vid en polisanmälan.

— — —

Listan är en renskrivning grundad på muntlig berättelse och skriftliga uppgifter. Jag avser att anstränga mig för att få fram originalhandlingarna och kommer i så fall att skicka dem till Dig.

De uppgifter som lämnades i det första brevet uppgavs i några fall vara osäkra på grund av risk för att angivna orter kunde ha missförstått eller förväxlat. I några fall var dock uppgifterna mer preciserade. I handlingen förekom bl.a. följande (uppgifter rörande bl.a. namn på enskilda personer har här utelämnats).

1 flicka från [X. kommun] , namn på flickan liksom namn på och adress på mamman. C:a 14 år gammal dotter till [namn, adress och telefonnummer]

1 flicka från [Y. kommun] där vi känner till mammans namn och adress och telefonnummer. Familjen är känd hos socialförvaltningen, en mångbarnsfamilj.

1. 14-15årig flicka, dotter till [namn, adress och telefonnummer]

2 flickor från [Z. kommun] från en och samma familj. Flickorna är äldre — — — Omskärelsen skall vara av sunna-typ.

2 flickor från [W. kommun] från två familjer — — — En av familjerna är idag identifierad — — — Ett av dessa fall: 13 år gammal dotter till [namn, adress].

I handlingen fanns också förslag på hur några icke identifierade familjer kanske skulle kunna spåras.

Fråga är nu närmast om BO var skyldig att göra en anmälan till socialnämnden på grund av innehållet i breven.

Enligt den anteckning som gjordes i BO:s akt fanns det inte skäl att göra en anmälan därför att ” BO inte har kunskap om att barnen far illa i nuläget”. I sitt remissyttrande har BO anförts att det bedömdes att barnen vid tidpunkten för anmälan till BO inte, enbart på grund av att de tidigare skulle ha könsstympats,

kunde anses fara så illa att det fanns skäl för socialtjänsten att i efterhand ingripa till deras skydd.

Om en socialnämnd får kännedom om att ett barn som vistas i Sverige skall könsstympas har socialnämnden att ingripa till den underåriges skydd. Ytterst torde det bli aktuellt att bereda barnet vård enligt LVU. Nämnden kan i avvaktan på ett beslut om vård enligt LVU omhänderta barnet med stöd av 6 § LVU. Vid misstanke om en förestående könsstympning föreligger anmälningsskyldighet till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § SoL. I ett sådant fall får som regel – om misstanken inte är helt försumbar – anses föreligga anmälningsskyldighet också för Barnombudsmannen.

I förevarande fall rör det sig om den situationen att misstanke förelåg om att barn redan hade utsatts för könsstympning. Att en förälder har låtit stympa sitt barn innebär att risken för ett nytt sådant övergrepp inte föreligger för det barnet. Könsstympningen i sig leder emellertid inte sällan till svåra medicinska komplikationer omedelbart efter ingreppet. Även på länge sikt kan komplikationer förekomma. Övergreppet mot barnet kan föranleda samma behov av stödinsatser som när ett barn har utsatts för allvarlig misshandel. Om föräldrarna medverkat till ingreppet på barnet kan man fråga sig vilken benägenhet de har att söka hjälp för barnet. Att en förälder har låtit genomföra en könsstympning av sitt barn kan även föranleda frågetecken när det gäller vårdnadshavarens omvårdnad om barnet i allmänhet. Mot bakgrund av det allvarliga övergreppet mot barnet som könsstympning innebär måste därför anses föreligga en skyldighet enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL att göra en anmälan till socialnämnden vid misstanke om att ett barn har könsstympats. Anmälningsskyldighet kan föreligga även därför att ett barn som könsstympats har syskon och det då finns anledning befara att syskonen kan bli utsatta för liknande ingrepp. Dessa allmänna utgångspunkter gör sig gällande även när det gäller BO:s skyldighet att göra en anmälan. Som framgår av det tidigare anförda skiljer sig anmälningsskyldigheten för BO från den skyldighet, som enligt 14 kap. 1 § SoL gäller för andra myndigheter, endast på det sättet att det för att skyldighet skall inträda krävs en högre grad av sannolikhet för att det behövs åtgärder från socialnämndens sida.

Jag kan konstatera att det i och för sig måste ha varit möjligt att utifrån uppgifterna i den lista som gavs in till BO klarlägga flera av flickornas identitet. I ett par fall lämnades uppgifter om personer som skulle kunna kontaktas om man ville ”spåra” ytterligare några barn. Även om brevskrivaren var anonym var de uppgifter som lämnades enligt min mening sådana att man inte utan vidare kunde lämna dem utan avseende. Å andra sidan var uppgifterna om de påstådda brotten mycket vaga. Den anonyme brevskrivaren kunde inte heller för egen del uttala sig om uppgifternas riktighet. Vid en samlad bedömning kan jag inte finna att de uppgifter som hade lämnats till BO var sådana att BO var skyldig att göra en anmälan till socialnämnden.

Som framgått tidigare *skall* BO genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Härutöver *får* BO göra en anmälan även i



andra fall om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen om möjligheten för BO att göra en anmälan om det finns särskilda skäl har kommit till för att BO skall ha möjlighet att lämna upplysningar till socialtjänsten även om det inte föreligger en anmälningsplikt. Lagen har utformats så att BO skall ha möjlighet att själv avgöra om en anmälan skall göras i de fall det inte föreligger en anmälningsplikt.

Enligt det nyss anförda anser jag inte att BO hade skyldighet att göra en anmälan till socialnämnd. Det har dock inte funnits något hinder för BO att ändå göra en anmälan om BO ansett att det funnits särskilda skäl för att göra en sådan. Såvitt jag har förstått grundades också BO:s beslut att våren 2001 göra en anmälan till socialnämnd på att det då ansågs föreligga särskilda skäl. Det kan naturligtvis ifrågasättas varför det ställningstagandet inte gjordes redan hösten år 2000; några ändrade förhållanden i sak synes inte ha tillkommit i tiden därefter. Emellertid grundas BO:s överväganden i denna del ytterst på sådana bedömningar som JO är återhållsam med att uttala sig om. Jag nöjer mig därför med att uttrycka en viss förvåning över att BO kommit till så olika slutsatser i anmälningsfrågan.

Jag vill i sammanhanget framhålla att BO:s skyldighet/möjlighet att göra en anmälan inte gäller anställda vid myndigheten utan själva myndigheten. Som regel får det ankomma på barnombudsmannen själv att avgöra huruvida BO skall göra en anmälan. Om en tjänsteman hos BO i sin verksamhet där erhåller en uppgift om barn som far illa får det därför anses ankomma på denne att uppmärksamma barnombudsmannen på frågan. Barnombudsmannen har därefter att själv ta ställning till saken för myndighetens räkning (se prop. 1993/94:107 s. 15). Såvitt framgår av utredningen i ärendet här har det i detta hänseende funnits delvis oklara rutiner hos BO. Enligt vad som har anförts i yttrandet till JO har rutinerna efter det inträffade ändrats. Att det tidigare rått viss osäkerhet om hur anmälningar som innefattar påstående om att barn far illa skall hanteras är självfallet inte tillfredsställande. De nya rutiner som utarbetats torde uppfylla de krav som måste ställas vad gäller handläggningen i detta avseende.

Innan jag lämnar frågan rörande BO:s anmälan till socialnämnd vill jag avslutningsvis beröra en uppgift som BO har lämnat i sitt remissyttrande.

Enligt den anteckning som gjordes i BO:s akt fanns det inte skäl att göra en anmälan till socialnämnd därför att ”... BO inte har kunskap om att barnen far illa i nuläget”. BO har i sitt yttrande till JO utvecklat den bedömning som gjordes beträffande anmälningskyldigheten. BO har då anförts att barnen vid tiden för anmälan till BO inte kunde anses fara så illa, enbart därför att de könsstympats, att socialtjänsten borde ingripa till deras skydd i efterhand. I remissyttrandet har vidare anförts att det ansågs att det kunde föreligga risk för att barnen skulle fara illa om de och deras föräldrar eftersöktes och förhördes av polis eller socialtjänst, oavsett om de blivit könsstympade eller ej.

Syftet med reglerna om skyldighet att göra anmälan till socialnämnden är att värna om barns och ungdomars behov av skydd. Vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av en anmälan ankommer det på socialnämnden att avgöra. Detta är frågor som inte skall vägas in när en myndighet bedömer om det föreligger en

anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL. Som jag redan anfört är anmälningsskyldigheten för BO utformad på ett annat sätt än när det gäller skyldigheten att göra anmälan enligt bestämmelsen i socialtjänstlagen. De nu redovisade allmänna principerna gäller dock även för BO.

### **Borde BO ha gjort en polisanmälan hösten år 2000?**

Det finns inte någon skyldighet för en myndighet att underrätta polis- eller åklagarmyndighet angående en misstanke om brott utom i vissa fall som här saknar intresse. Att en myndighet inte är skyldig att göra en polisanmälan vid misstanke om brott innebär inte att en myndighet skall förhålla sig passiv i ett sådant fall. Förenklat uttryckt kan man säga att när en myndighet överväger om en polisanmälan skall göras har myndigheten att särskilt beakta brottets svårighetsgrad och hur starka misstankarna är (se bl.a. prop. 1983/84:142 s. 28 f.).

För många myndigheter gäller sekretess för uppgifter om enskilda personer. Som framgått tidigare finns bestämmelsen om sekretess hos Barnombudsmannen för uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden i 7 kap. 34 § SekrL. På grund av sekretess kan en myndighet vara förhindrad att utan vidare lämna ut uppgifter till polisen.

I sekretesslagen finns i 14 kap. 2 § fjärde och femte stycket särskilda s.k. sekretessbrytande regler vad gäller uppgifter som lämnas t.ex. till polismyndighet.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 34 §§ (*JO:s markering*), – – –, gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket är inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

När det gäller möjligheten att i samband med en polisanmälan röja uppgifter för vilka sekretess normalt gäller kan jag hänvisa även till 1 kap. 5 § SekrL, 14 kap. 3 § SekrL och reglerna i brottsbalken om nöd. Det finns inte skäl att här gå in på dessa bestämmelser.

BO hade fått uppgifterna om de misstänkta fallen av könsstympning i sin verksamhet. Uppgifterna rörande de berörda enskilda personerna har därför hos BO omfattats av sekretess enligt 7 kap. 34 § första stycket SekrL. Enligt bestämmelsens andra stycke hindrar sekretessen inte att BO gör en anmälan eller lämnar uppgift till socialnämnden enligt vad som föreskrivs i lagen om Barnombudsman. Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller en s.k. brottsanmälan. För att BO i samband med en polisanmälan skall kunna röja uppgifter för vilka sekretess gäller fordras därför att det är fråga om misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot barn.

Den som gör sig skyldig till brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor kan dömas till fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt är föreskrivet fängelse i minst två och högst tio år. Brottet är grovt om det har medfört livsfara, allvarlig sjukdom eller i annat fall inneburit ett synnerligen hänsynslöst beteende. Faktorer som bör påverka bedömningen av om brottet är grovt är skadans omfattning – både fysiskt och känslomässigt – kvinnans ålder vid ingreppet, hennes inställning till det, om det begåtts som ett led i en verksamhet som bedrivits i stor omfattning m.m. (se prop. 1981/82:172 s. 10, jfr prop. 1997/98:55 s. 136).

Om brottet inte är grovt kan, enligt det ovan anförda, sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till polismyndighet om det är fråga om misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot barn. Brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor finns inte med i uppräknningen i 14 kap. 2 § femte stycket andra meningen SekrL. I samband med remissbehandlingen av en inom regeringskansliet utarbetad promemoria, Könsstympning - Borttagande av kravet på dubbel straffbarhet (Ds 1993:3), anförde Socialstyrelsen att förbudet mot könsstympning av kvinnor regleras i en särskild lag och omfattas, med undantag för gärningsmannaskap vid misstanke om grovt brott, inte av den sekretessbrytande regeln i 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen. Socialstyrelsen ansåg därför att ett tillägg borde göras i paragrafen med innebörd att även misstanke om brott enligt lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor begånget mot en underårig skulle omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen (se prop. 1998/99:70 s. 20). Regeringen anförde med anledning härav att det i vissa fall kan föreligga sekretesshinder för personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten att anmäla misstänkt könsstympning till polis- eller åklagarmyndighet (prop. s. 12). I propositionen framhölls att regeringen har beslutat om direktiv till en utredning som skall undersöka om bl.a. den s.k. tvåårsregeln i 14 kap. 2 § SekrL i några situationer kan leda till otillfredsställande resultat. Regeringen ansåg att det var angeläget att frågan om sekretesshinder i de fall det inte är fråga om misstanke om grovt brott får en snabb lösning och avsåg därför att skyndsamt bereda frågan om undantag från sekretess för uppgift om misstanke vid brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Det är svårt att utifrån de uppgifter som lämnades i breven till BO avgöra om det kunde röra sig om brott av "normalgraden" eller om det i något eller några av fallen kunde vara fråga om grovt brott. Det saknades nämligen närmare uppgifter om flickornas inställning till könsstympningen, huruvida ingreppen utgjorde ett led i en omfattande verksamhet eller medfört livsfara. I ett av de misstänkta fallen uppgavs dessutom att ingreppet hade varit av begränsad omfattning. Det kan diskuteras om enbart den omständigheten att brott riktats mot en underårig utgjorde anledning anta att brottet skulle anses som grovt. Som framgår av det förgående stycket torde uppgifter som hos BO omfattas av sekretess inte heller ha kunnat lämnas med stöd av 14 kap. 2 § femte stycket SekrL eftersom misstänkarna inte rört brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken. Å andra sidan bör beaktas att det inte finns någon rättspraxis som klart belyser när ett brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor är grovt. Det är för övrigt alltid en grannlaga uppgift för en anmälande myndighet att avgöra vilket straff som ett brott kan föranleda. Alltför

stora krav kan inte ställas på en myndighet i detta hänseende. Vidare skulle man måhända kunna hävda att en gärning som utgör ett brott mot lagen med förbud mot könsstympning även utgör misshandel eller annat brott i 3 kap. brottsbalken. Sekretessbelagda uppgifter skulle då kunna lämnas ut till polismyndighet om brottet har riktats mot ett barn.

Jag är för egen del tveksam till om det var möjligt för BO att vid polisanmälan rörande de aktuella misstänkta brotten lämna ut uppgifter som hos BO omfattades av sekretess. Det finns dock utrymme för att hävda en annan ståndpunkt och BO:s uppfattning i denna del kan inte anses som uppenbart felaktig. Jag anser mig därför inte ha anledning att kritisera BO för att uppgifterna lämnades ut i samband med att en polisanmälan gjordes våren år 2001. Samtidigt kan jag på grund av min ståndpunkt i sekretessfrågan inte hävda att BO borde ha gjort en polisanmälan redan hösten år 2000. Mot bakgrund av den bedömning som BO har gjort i sekretessfrågan framstår det likväl som förvånande att en anmälan inte gjordes i samband med att BO erhöll uppgifterna. Det ligger dock i sakens natur att det finns ett stort utrymme för olika bedömningar av huruvida en polisanmälan skall göras eller inte. Det finns inte skäl för mig att i detta fall anlägga några synpunkter på saken.

Sammanfattningsvis finner jag inte anledning att rikta någon kritik mot BO när det gäller handläggningen av frågan om polisanmälan.

Det finns starka skäl som talar för att BO inte på grund av sekretess skall vara förhindrad att polisanmäla en misstanke om att ett barn har könsstympats när brottet inte är att bedöma som grovt. I praktiken torde dessa skäl göra sig än mer gällande när det gäller myndigheter inom socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens område. Den osäkerhet som får anses råda rörande möjligheten att anmäla misstanke om sådana brott är därför inte tillfredsställande. Jag tillställer Offentlighets- och sekretesskommittén en kopia av detta beslut.

### **Sammanfattning**

BO erhöll under hösten 2000 anonyma uppgifter om att barn som var bosatta i Sverige eller hade anknytning hit eventuellt hade blivit könsstympade i Somalia sommaren år 2000. I ärendet här har aktualiserats frågor som rör om BO var skyldig att göra en anmälan till socialnämnd och polismyndighet med anledning av de anonyma uppgifterna.

Enligt 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman skall BO genast till socialnämnden anmäla om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om att någon som är under 18 år misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vidare sägs att om det finns särskilda skäl får anmälan göras även i andra fall.

Vad som kommit fram vid min granskning har inte gett vid handen att de aktuella uppgifterna var sådana att BO hade skyldighet att göra en anmälan till socialnämnd. Det har emellertid inte funnits något hinder för BO att ändå göra en anmälan om det fanns särskilda skäl för det. En anmälan gjordes också under våren

år 2001. Såvitt jag har förstått grundades detta beslut på att BO då ansåg att det fanns särskilda skäl för att göra en anmälan. Det kan naturligtvis ifrågasättas varför det ställningstagandet inte gjordes redan hösten år 2000. Huruvida en anmälan skall göras därför att det föreligger "särskilda skäl" grundas dock ytterst på sådana bedömningar som JO är återhållsam med att uttala sig om. Jag har inte funnit anledning att göra något undantag från den principen i detta fall.

Däremot har det vid utredningen kommit fram att det vid BO synes ha förekommit oklara rutiner om vem som hos BO skall avgöra om BO skall göra en anmälan till socialnämnd. Skyldigheten/möjligheten att göra en anmälan gäller inte anställda hos BO utan själva myndigheten. Som regel får det därför ankomma på barnombudsmannen själv att ta ställning i frågan. Enligt vad som har anförts i yttrandet till JO har rutinerna efter det inträffade ändrats. Att det tidigare rått viss osäkerhet om hur anmälningar, som innefattar påstående om att barn far illa, skall hanteras är självfallet inte tillfredsställande. De nya rutiner som utarbetats torde uppfylla de krav som bör ställas på handläggningen i detta avseende.

Jag har inte funnit anledning att rikta någon kritik mot BO när det gäller handläggningen av frågan om polisanmälan. Vid bedömningen i denna del har jag emellertid funnit skäl att något beröra den osäkerhet som synes råda vad gäller tillämpningen av en av de s.k. sekretessbrytande bestämmelserna i sekretesslagen. Det finns anledning att tillstålla Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) en kopia av detta beslut.