

Rättssäkerhet och metodik vid LVU

- *En sammanfattning*

Av Mikael Ahola

*If you want something you've never had
you must be willing to do something you've never done*

Thomas Jefferson (1743 – 1826)

Förord

Under 2019 skrev jag manus till en utredande bok om hur socialtjänsten och den sociala barnavården fungerar, betraktat utifrån ett rättighetsperspektiv. Boken fick namnet *Rättssäkerhet och metodik vid LVU*. Eftersom det är min önskan att det jag kommit fram till ska få spridning och diskuteras mer allmänt i samhället, har jag därför skrivit denna sammanfattning för att på ett mer lättillgängligt sätt presentera mina slutsatser.

Min utgångspunkt har varit att uppnå balans mellan två motstående intressen – myndigheternas intresse att ingripa till skydd för ett barn och parternas intresse av rättssäkerhet. Min uppfattning är sedan länge att rättssäkerhet i grund och botten är en fråga om saklighet, det vill säga att en myndighet endast agerar om det finns sakliga skäl för agerandet. I begreppet sakliga skäl inryms både faktiska behov som återfinns i verkligheten och att åtgärden kan anses etiskt försvarbar.

Slutligen har jag föreställningen att det måste vara möjligt för den enskilde att granska myndigheternas underlag för ingripandet. Annars har jag svårt att föreställa mig hur en rättegång ska kunna betraktas som rättvis.

Den sociala barnavården av idag ger inte den enskilde dessa möjligheter.

Disposition

Den här sammanfattningen inleds med en övergripande genomgång av den svenska rättstatens grundläggande bestämmelser och begreppet mänskliga rättigheter i relation till socialtjänstens verksamhet. Det första kapitlet behandlar grundläggande begrepp så som myndighetsutövning, rättstillämpning och lagtillämpning och det grundläggande rättighetsskyddet. Kapitel 2 och 3 behandlar socialtjänsten som organisation och verksamhet, följt av kapitel 4 som tar upp det statsrättsliga kontrollsystemet.

Kapitel 4 berör frågan om barnets rättigheter och begreppet barnets bästa samt de olika perspektiv som kan användas i diskussionen om barnets roll i den offentliga förvaltningen.

Från kapitel 6 behandlas socialtjänstens arbete utifrån den praktiska yrkesutövningen, dess utgångspunkter och processen vid socialtjänstens bedömningar. Kapitel 11 behandlar frågan vilken effekt socialtjänstens hantering får när domstolen tar ställning till myndighetens utredning.

Kapitel 12 beskriver vad vetenskapliga utredningsmetoder är och varför sådana metoder bör användas. Framställningen avslutas med kapitel 13 och förslag för framtiden för att i möjligaste mån begränsa de skadeverkningar som dagens ordning för med sig för barn och föräldrar.

Innehåll

Förord.....	2
Inledning	5
Statens värdegrund och arbetsmetoder	5
Kap. 1 – Övergripande utgångspunkter	7
Socialtjänsten och myndighetsutövning	7
Rättstillämpning och tillämpning av lag.....	7
Kap. 2 – Socialtjänsten som offentlig förvaltning	10
Kommunalt självstyre.....	10
Socialnämnden.....	10
Kap. 3 – Socialtjänstens vision, mål och strategi	11
Helhetssyn.....	11
Frivillighet.....	12
Det förebyggande perspektivet	12
Egna resurser, Självbestämmande, Delaktighet och eget ansvar	12
Socialtjänstreformen och handlingsnormer	12
Kap. 4 – Tillsyn och kontroll	14
Tillsynsmyndigheter	14
Myndigheten för Inspektion av vård och omsorg – IVO	14
Kap. 5 – Barnet och de mänskliga rättigheterna.....	16
Barnet – en människa med rättigheter	17
Barnperspektivet.....	17
Barnets värde och föräldrarnas.....	18
Kap. 6 – Socialarbetaren och lagen	23
Lagen, professionen och vetenskapen.....	23
LVU – En skyddslag.....	24
Kap 7 Något om riskbedömning och beslutsprocessen	26
Kap. 8 – Socialt arbete	28
Yrkesverksammas definition av socialt arbete.....	28
Hermeneutik eller positivism	29
Kap. 9 – Kunskap och praktiskt arbete.....	30
Kap. 10 – Utredningen	31
Det sociala arbetet i praktiken.....	31
Kap. 11 – Ramlagar; Från utredning till domstol	33

LVU och domstolen	33
Kap. 12 – Vetenskaplig utredningsmetod	35
Kap 13 – Vägen framåt.....	37
Förslag till framtida lag (de lege ferenda).....	37

Inledning

Människor föreställer sig ofta att socialtjänsten har ett svårt arbete och att de arbetar så gott de förmår för att göra saker och ting bättre för samhället och människorna. Vid kritik mot socialtjänsten framförs ofta ståndpunkten att det är olämpligt att kritisera den, eftersom de gör sitt bästa och att det är ett svårt arbete. Då arbetet är svårt förväntas det inte heller att socialtjänsten ska utföra det på ett korrekt sätt. Till det kommer att det framstår som högst oklart vad som ska anses vara rätt i sammanhanget. När kritik riktas mot socialtjänsten framförs den enskildes synpunkter, medan myndigheternas genmäle utgörs av hänvisning till regler om sekretess och att man har följt gällande lagar och regler. Det rätta definieras därmed av formella regler och inte av vad människor upplever som rätt.

Föreställningen att det sociala arbetet är svårt och komplicerat utgör också grunden för att inte reglera socialtjänstens arbete på samma sätt som andra myndigheters verksamhet. Det har ansetts vara omöjligt att reglera det sociala arbetet just med hänvisning till dess komplexitet. Genom att arbetet inte har reglerats finns det heller inget sätt att avgöra om det också bedrivs på rätt sätt. De lagar och regler som socialtjänsten hänvisar till är utformade som ett ramverk som ger utrymme för den sociala yrkespraktiken att själva definiera vad som är rätt. Socialrätten har därmed en social karaktär och inte en rättslig juridisk.

Bristerna i den socialrättsliga regleringen uppmärksammas då granskningen tar sin utgångspunkt i spänningsfältet mellan den enskildes integritet och rättssäkerhet å den ena sidan, och å den andra, samhällets intresse att skydda barn mot våld och andra övergrepp.

Tanken med de mänskliga rättigheterna är att rättighetsskyddet ska vara till för den enskilde gentemot stat och kommun. Därmed är det inte längre möjligt att ha föreställningen att socialtjänsten per automatik är god, utan den bör betraktas som ett potentiellt hot mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.

Statens värdegrund och arbetsmetoder

Statens värdegrund framgår av principer och visioner i grundlagarna. Därmed förväntas att myndigheter också arbetar i enlighet med dessa principer, så som att den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

När det gäller socialtjänsten och den sociala barnvården, pekar det allra mesta på att socialtjänstens inte i första hand arbetar med goda föresatser för barn och vuxnas. Statens värdegrund sipprar så att säga inte ner i myndigheternas vardag. Trots detta ifrågasätts sällan myndighetens motiv till agerandet eller underlagen för ingripanden. I stället förutsätts att socialtjänsten till sin karaktär är god och om något blivit fel – att det inte varit avsiktligt.

Den som granskar socialtjänstens utredningar lite närmare, upptäcker snart att myndigheten inte använder sig av någon egentlig utredningsmetodik. Av det följer att det inte heller är möjligt att uttala sig om riktigheten i bedömningarna i

ett enskilt fall. Det är svårt att över huvud taget hitta något av substans. En massa omständigheter finns uppräknade, men dessa konkretiseras inte och det är oftast oklart varifrån uppgifterna i utredningen kommer. I stället redovisas handläggares slutsatser som faktauppgifter, till exempel att omsorgsförmågan sviktar eftersom vårdnadshavaren påstås ha gjort si eller så.

Det sociala arbetet och rättssäkerhet

De lagar som gäller vid barnomhändertagande lutar sig i mycket hög utsträckning på de bedömningar som görs av socialtjänsten. Den sociala yrkespraktiken har utformats genom praxis, vilket har inneburit att de bedömningar som ligger grund för barnomhändertaganden bottnar i socialarbetarens egen uppfattning utifrån erfarenhet från hur myndigheten har agerat tidigare i andra fall. Lagen har därmed lyft upp en praktik som utformats genom hävd till att bli en lag i sig.

Frågan om tidigare barnomhändertaganden haft effekt, det vill säga om åtgärderna kan anses vara evidensbaserade; belyses sällan eller aldrig. Detta får anses anmärkningsvärt då befintlig forskning pekar på att omhändertagandet i sig självt har negativa följder för barnets hälsa och utveckling. Barnen löper risk att drabbas av svårbehandlade trauman på grund av själva omhändertagandet, vilka kan vara allvarligare än det eventuella trauma som barnet upplevt i föräldrahemmet. Därigenom realiserar myndigheten en risk, trots att den är satt att förebygga risker för barnets hälsa och utveckling och förhindra att dessa inträffar.

De skadliga följderna av barnomhändertagande bör rimligen vägas mot det skäl som föranleder åtgärderna, det vill säga att barnet visserligen far illa av omhändertagandet men att åtgärden ändå är nödvändig för att förhindra en ännu sämre utveckling. Om ingripandet inte utvärderas kan det inte heller avgöras om agerandet varit korrekt eller ändamålsenligt. Men enligt fast rättspraxis ska risker, och därmed uppkomna skador, inte räknas med i bedömningen om en åtgärd ska anses vara för barnets bästa. Förhållandet är således att domstolen varken ställer krav på sakliga skäl eller att åtgärden är etiskt försvarbar.

Anomalin kommer sig av att socialtjänsten uppfattas som professionell, trots att den inte använder sig av någon metodik som skulle kunna motivera en sådan uppfattning. En fungerande arbetsmetodik bör kombinera både de sociala och de juridiska aspekterna på handläggningen, eftersom handläggningen i annat fall inte har förutsättningar att vara *både* professionell *och* rättsenlig i ett vidare perspektiv.

Kap. 1 – Övergripande utgångspunkter

Socialtjänsten och myndighetsutövning

Intrång och kränkningar av de mänskliga rättigheterna sker främst genom att myndigheter vidtar åtgärder. Myndigheters verksamhet som innefattar möjligheten att påverka enskildas liv på ett inte obetydligt sätt, brukar benämnas myndighetsutövning.

Vid sidan om den juridiska kategoriseringen, har det uppstått en föreställning om att socialtjänsten ägnar sig åt stödjande och hjälpande verksamhet varför verksamheten till sin karaktär inte kan utgöra myndighetsutövning. Ett barnomhändertagande behöver därmed inte uppfattas som ett tvång utan som stöd och hjälp. Mot bakgrund av att socialtjänsten är en kommunal myndighet tillkommer föreställningen att socialtjänsten inte heller är en myndighet i ordets egentliga bemärkelse. En sådan föreställning står i motsatsförhållande till ett rättighetsperspektiv, eftersom intrånget i den enskildes rättigheter då osynliggörs.

Ett exempel som sätter socialtjänstens myndighetsutövande roll i förgrunden utgörs av journalisten Maciej.Zarembas uppmärksammande artikelserie *ondskans demoner* i Dagens nyheter. (www.dn.se/kultur-noje/kulturdebatt/sa-forvandlades-mannen-till-rattvisans-demoner/, uppdaterad 2015-05-13).

Rättstillämpning och tillämpning av lag

Myndighetsutövning sker med stöd av lag i enlighet med legalitetsprincipen. Det är genom lagen som förvaltningsmyndigheter får sitt mandat att göra intrång i enskildas privatliv. En sådan lagtillämpning bör däremot inte förväxlas med domstolarnas *rättstillämpning*.

Myndigheternas lagtillämpning består som regel av en rutinbetonad verksamhet där lagarnas innebörd anpassats till vissa typifierade situationer eller ärendetyper. Att arbeta utifrån en rutin utgör ett utpräglat praktiskt verksamhetstekniskt förhållningssätt. Detta innebär att i stället för som domstolen tillämpa en juridisk metod vid sin rättstillämpning, styrs tjänstemannen i det sociala arbetet av en icke-juridisk metod bestående av intuition, erfarenhet och rutin.

Uttrycket rättstillämpning används med viss regelbundenhet till att avse den offentliga förvaltningen i stort. I förarbeten sägs ofta att frågan överlämnas till rättstillämpningen. I en mer precis mening betyder begreppet att det är domstolen som har att tolka innebörden av lagen. Det är följaktligen domstolen som prövar om myndigheternas lagtillämpning rymms inom den övergripande rubriken rättstillämpning.

Domstolarnas tolkning av lagen är den enda giltiga i betydelsen *rätt*, varför rättsvetenskapen i hög utsträckning utgår från domstolarnas praxis för att belysa hur rättens innersta väsen bör förstås. Det finns därför risk att föreställningen om hur socialtjänsten fungerar inte formuleras av den som betraktat hur

socialtjänsten agerat, utan av hur domstolen bedömt det material som verksamheten producerat. Till detta kommer naturligtvis att domstolen sällan kritiskt granskar processmaterialet varför myndighetens lagtillämpning kommit att bli synonymt med domstolens rättstillämpning. Följaktligen sker ingen prövning i egentlig mening.

Teoretiskt rättighetsskydd och praktisk lagtillämpning

Rättighetsskyddet utgörs i grund och botten av principer som blivit nedtecknade i rättsligt bindande dokument. Dess karaktär är därför abstrakt och teoretisk. På en konkret nivå återfinns vanlig lag, exempelvis LVU, som i det enskilda fallet ofta uppfattas som det verktyg tjänstemannen hänvisar till i sin lagtillämpning. Tanken är att det teoretiska rättighetsskyddet ska ha fyllts med ett verksamhetstekniskt innehåll. På den övergripande nivån definieras verksamheten som rättstillämpning och på den mer praktiska som lagtillämpning.

I socialtjänstens verksamhet har det teoretiska rättighetsskyddet kommit att uppfattas som synonymt med principen om barnets bästa. Därigenom har rättighetsskyddet för enskilda tolkats som det enskilda barnets rättigheter gentemot sina föräldrar. Förhållandet illustreras bland annat av diskussionen om att föräldrarätten måste ses över, även om det framstår som oklart vad denna föräldrarätt egentligen innefattar.

Spänning eller motsättning - lagtillämpningens problem

Den juridiska konstruktionen förutsätter att lagens alla bestämmelser är kongruenta, det vill säga att de hänger ihop och tillsammans bildar ett enhetligt sammanhållet system. Det har diskuterats om lagar utan ett sådant inbördes samband över huvud taget kan anses legitima. En motsättning eller spänning i det rättsliga systemet skulle kunna bestå av myndighetens intresse av en effektiv förvaltning, som skulle kunna inkräkta i den enskildes intresse av rättssäkerhet. Eftersom inga motsättningar kan tolereras i det juridiska systemet har problemet lösts genom att myndigheterna i huvudsak tillämpar lagen i enlighet med dess bokstav, men utan betoning på den enskildes rättssäkerhet. Lagtillämpningen får därmed anses vara ett utslag av en konkret föreställningsvärld utan de principiella nyanser som ger lagen dess etiska eller moraliska legitimitet.

Rättighetskonflikt

Ingripanden till skydd för barnet utgör en rättslig skyldighet samtidigt som åtgärden utgör ett intrång i enskildas rättigheter. Därigenom ställs olika rättigheter mot varandra, en *rättighetskonflikt*. Frågan hur rättighetskonflikter i praktiken bör hanteras av myndigheter har diskuterats mycket lite. I den sociala barnavården förekommer en mycket stark betoning på statens positiva skyldigheter att skydda barnets hälsa och utveckling, vilket har fört med sig en motsvarande mycket svag betoning på statens negativa skyldighet att inte inkräkta på barnets och familjens rättigheter. Risker är därmed överhängande att ambitionen att skydda barnet föder en konfirmerande bias att barnet behöver skyddas. Detta i sin tur riskerar leda till att familjens rättigheter inte

uppmärksammas, vilket i klartext innebär att staten i sin ambition att skydda barnet, riskerar att kränka både barnet och föräldrarna.

Rättsliga krav avseende metodval

Den möjligen största bristen i det förvaltningsrättsliga systemet är att förvaltningslagen inte ställer upp några krav för *hur* ett förvaltningsärende ska utredas. Lagen anger endast vissa grundläggande principer och att vissa handläggande moment ska genomföras, så som att kommunikering ska ske, ett beslut ska motiveras och att underrättelse av beslut ska ske. Däremot saknas en rättsligt fastställd miniminivå för vilken kvalitet en handläggning vid en myndighet måste hålla. Ett krav på att myndigheter ska använda sig av en kvalitativ metodik skulle kunna säkerställa saklighet i handläggningen och därmed lösa rättighetskonflikter.

Kap. 2 – Socialtjänsten som offentlig förvaltning

Kommunalt självstyre

Socialtjänstens verksamhet utgör en del av det kommunala självstyret. Den kommunala eller regionala myndighetsutövningen, brukar motiveras med behovet av en effektiv och flexibel lokal förvaltning. Normalt är svenska myndigheter självständiga, men när det gäller socialtjänsten framstår det mer som om denna utgör en lokal verkställande myndighet som får sina uppdrag från den politiska beslutande nämnden.

Socialnämnden

Den praktiska tillämpningen av LVU, är utformade på så sätt att socialtjänsten lagtekniskt inte tillämpar några bestämmelser om tvång utan endast erbjuder vård på frivillig väg enligt socialtjänstlagen. Socialtjänsten förbereder däremot användandet av tvång genom sitt utredningsarbete och underställer socialnämnden förslaget till åtgärd. Detta till trots kontrollerar socialnämnden sällan eller aldrig beslutsunderlaget för att säkerställa kvalitet eller rättssäkerhet. Anledningen till detta ligger i det faktum att socialnämnden utgörs av fritidspolitiker utan kompetens för denna uppgift.

Trots att utformningen av Socialnämndens funktion föregåtts av en längre historisk utveckling och flera statliga utredningar, kan dess funktion knappast sammanfattas utan att dra åt det paradiska hållet. En samling äldre, förvisso välutbildade, politiskt aktiva personer som regel utan sakkunskap men med intresse för sociala frågor, fattar beslut utifrån färdigskrivna förslag, som de sällan ifrågasätter i något avseende och i princip aldrig vad gäller själva kärnfrågan. Socialnämndens verksamhet motiveras med att det är viktigt för rättssäkerheten och att enskilda ska få sin rätt till stöd.

Kap. 3 – Socialtjänstens vision, mål och strategi

På samma sätt som övergripande statsrättsliga principer ska flyta igenom lagar och föreskrifter på lägre nivåer, ska de övergripande principerna för socialtjänstens vara styrande för hur arbetet genomförs i praktiken. Lagstiftaren formulerade detta som att det är angeläget att påpeka att begreppen måste konkretiseras och manifesteras i det dagliga arbetet, så att de inte utvecklas till tomma honnörsord utan konkret innehåll.

På samma sätt som övergripande rättsliga principer inte flyter ner och in i den sociala yrkespraktiken, flyter inte heller visionerna för socialtjänsten in i det praktiska arbetet.

De styrande principerna som gäller sedan socialtjänstreformen 1982 är:

- Helhetssyn
- Frivillighet
- Det förebyggande perspektivet
- Den enskildes egna resurser skall tas tillvara (självbestämmande)
- Individens delaktighet och egna ansvar skall beaktas

Helhetssyn

Principen om helhetssyn ska främst förstås i ett större samhällsperspektiv och att socialtjänsten ska medverka i samhällsplaneringen. I efterhand kan det konstateras att lagstiftarens ambition i denna del inte har förverkligats och socialtjänsten tillämpar principen om helhetssyn i huvudsak på individnivå.

Av förarbetena (prop. 1979/80:1 sid 125) framgår att helhetssynen innebär att socialtjänsten inte ska arbeta med isolerade delar av en individs problem eller stanna vid den enskildes symptom. Arbetet ska i stället beakta individens totala situation och omgivning.

Problemet med helhetssyn är risken för att de problem som klienten önskar få hjälp med, definieras som symptom, varför socialarbetaren söker vidare för att finna det som han eller hon föreställer sig är de egentliga problemen. Denna strävan efter andra, underliggande förklaringar har i den praktiska verksamheten gett ett antal exempel så som den kvinna som sökte ekonomiskt bistånd varpå hennes mentala hälsa blev ifrågasatt.

Helhetssyn och orosmaximering

Utrymmet för socialarbetaren att fritt föreställa sig vad som kan ha inträffat eller kan komma att inträffa, samspelar med principen om helhetssyn. I jakten på helhet får socialarbetaren fortsätta granska enskilda och familjer fram till dess han eller hon finner något som överensstämmer med de egna föreställningarna kring vad problemen i själva verket består av.

De risker som ett barn kan utsättas för beskrivs som så många, allvarliga och överhängande, varför riskerna ter sig svåra att förhindra utan ständig tillsyn

eller att barnet skiljs permanent från sina föräldrar. Det kan därför inträffa att barnomhändertagande sker, inte för att det kan visas ligga i barnets intresse, utan för att lindra den subjektiva oro som socialarbetaren hyser.

Frivillighet

När det gäller omhändertagande av barn kan detta ske på frivillighetens väg i enlighet med socialtjänstlagen. En sådan placering bör däremot inte definieras som frivillig, eftersom placeringen som regel sker under hot om att omhändertagande i annat fall skulle komma att ske med tvång. Principen om frivillighet tenderar i stället bidra till att maktrelationen mellan klienten och myndigheten osynliggörs.

Det förebyggande perspektivet

Med socialtjänstens förebyggande arbete avses främst strukturinriktade insatser utifrån ett samhällsperspektiv. Med hänsyn till socialtjänstens arbetsbelastning och hur kommunerna valt att utforma verksamheten vid socialkontoren, kan frågan ställas om rutinerna ens lämnar utrymme för förebyggande arbete på individnivå, än mindre på samhällsnivå.

Egna resurser, Självbestämmande, Delaktighet och eget ansvar

Socialtjänstreformen bygger till stora delar på ett förhållningssätt där den enskilde sätts i centrum. Lagen betonar att socialtjänstens insatser ska syfta till att frigöra den enskildes resurser. Detta förutsätter att den enskilde socialarbetaren har förtroende för den enskilde och litar på att den enskilde har såväl vilja som förmåga att lösa de problem som finns. Socialtjänstens förhållningssätt kan därför inte vara auktoritärt och socialtjänsten kan därför inte ta sig rätten att definiera för den enskilde vad som är bäst för honom eller henne. Tyvärr är det auktoritära förhållningssättet från socialtjänstens sida det vanligast förekommande.

Socialtjänstreformen och handlingsnormer

1982 års reform representerar en ambition att omvandla en auktoritär samhällsinrättning till en mer tjänsteinriktad myndighetsutövning som utgår från individen och principen om frivillighet. Dessa principiella utgångspunkter har mycket lite att göra med det som i juridiska sammanhang kallas för *handlingsnormer*. För att en rättslig bestämmelse ska kunna definieras som en handlingsnorm krävs att regeln är så pass specificerad att det framstår som tydligt vad lagen påbjuder för handling.

Skillnaden mellan en juridisk handlingsnorm och en socialt antagen handlingsnorm i den sociala yrkesutövningen, ligger däri att avvikelser från en juridisk handlingsnorm medför att lagen faktiskt säger att agerandet var felaktigt.

På socialrättens område återfinns idag väldigt få juridiska handlingsnormer varför det i praktiken är svårt att med något stöd säga att socialtjänstens agerande var fel. Detta även om ingripandet framstår som helt ologiskt och saknar sakliga skäl. Det finns alltså knappt någon koppling mellan befintliga handlingsnormer och de övergripande ambitionerna i socialtjänstreformen.

Kap. 4 – Tillsyn och kontroll

Det svenska statskicket bygger på *tillitsprincipen*, det vill säga att myndigheter förutsätts vara oförvitliga och att tjänstemännen är plikttrogna och hederliga samt försöker göra sitt bästa. Som en följd förväntas allmänheten ha förtroende för den offentliga förvaltningen och att myndigheten kommer att hantera ärendet i enlighet med lag och efter bästa förstånd. Som komplement till denna tillit finns vissa kontrollsystem för att säkerställa att myndigheterna agerar inom lagens ramar, till exempel tillsynsmyndigheter. Men även tillsynsmyndigheterna bedriver sin tillsyn utifrån tillitsprincipens förutsättningar.

Tillsynsmyndigheter

Svenska tillsynsmyndigheter har till uppgift att vägleda och stödja myndigheterna, inte att övervaka, ingripa eller utkräva ansvar. Tillsyn bedrivs därför inte heller i den enskildes intresse i betydelsen upprättelse, utan i samhällets intresse att myndigheten i framtiden ska agera mer korrekt. Myndighetens incitament att förbättra den egna verksamheten utgörs därför inte av ett yttre tryck utan uteslutande av den egna ambitionen att upprätthålla en hög rättssäkerhet. Inom den sociala barnvården har tillsynsmyndigheten IVO mer kommit att fungera som en legitimerande funktion för den verksamhet som bedrivs. Föreställningen är den, att om IVO inte riktar kritik förutsätts åtgärden ha varit helt korrekt.

Myndigheten för Inspektion av vård och omsorg – IVO

IVO bildades 1 juni 2013 och är en statlig myndighet under socialdepartementet. Enligt IVO:s tillsynspolicy är syftet med myndighetens tillsyn att bidra till en säker vård och omsorg av god kvalitet. Arbetet ska bedrivas på ett sådant sätt som bäst gagnar vård- och omsorgstagare. IVO:s uppdrag är att genomföra inspektioner för att inhämta information. Informationen ska inte i huvudsak användas för att kritisera eller på annat sätt styra socialtjänsten i riktning mot en tillämpning som överensstämmer med de juridiska kraven. Syftet med informationsinsamlingen är i stället att hjälpa och stötta socialtjänsten att *själva* utveckla sin verksamhet.

Av information på IVO:s webbplats klagas att tillsynen ska kännetecknas av rättssäkerhet. Vidare ska tillsynen vara förutsägbar, vilket innebär att de granskade myndigheterna ska ha insyn i IVO:s handläggning. Det rör sig således om de granskade myndigheternas rättssäkerhet och insyn, medan den som lämnar in ett klagomål till myndigheten endast har den insyn som ges efter det att begäran om att ta del av uppgift ur allmän handling lämnats in och efter det att myndigheten hanterat frågan om sekretess.

IVO:s ställningstaganden

På samma sätt som JO och JK tar granskningen sin utgångspunkt i den rättsliga regleringen. Detta innebär att IVO normalt inte kritiserar myndigheter i rena bedömningsfrågor utan först då det kan konstateras att socialtjänsten brustit i förhållande till någon juridisk handlingsnorm. Med hänsyn till att socialrätten är konstruerad som ramlagstiftning och att juridiska handlingsnormer i stor utsträckning saknas, kan frågan ställas vilken funktion IVO i själva verket har.

I stället för att i detalj redovisa brister i socialtjänstens handläggning tenderar myndigheten att redovisa kritik i allmänna termer. Belysande är exempelvis myndighetens årsrapport för 2018, *Vad har IVO sett 2018?, Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*, sid. 25 f.f., De viktigaste iakttagelserna formuleras som

- Rättssäkerheten för barn och unga brister, både vid myndighetsutövning och vid utförande av insatser.
- Barn och unga som utsätts för våld eller bevittnar våld riskerar att inte få det skydd och det stöd som de har rätt till
- Det finns placerade barn och unga som utsätts för våld, kränkningar, och begränsningsåtgärder i sina boenden.

Punkterna tillsammans med den förklarande texten formulerar kritiken som att socialtjänsten inte gör tillräckligt.

I polemik med IVO:s redogörelse kan främst sägas att begreppet rättssäkerhet enligt myndighetens tolkning beskrivs som förbehållet barnet och inte familjen. Den är inte heller fokuserad på rättssäkerhet i betydelsen rättigheter gentemot staten, utan i betydelsen *rättstrygghet*, statens skyldigheter att säkerställa trygghet och skydd mot våld och övergrepp. IVO:s kritik leder till den tveksamma slutsatsen att rättssäkerheten skulle förbättras om kommunerna fick utökade resurser och därmed möjlighet att agera i fler fall. Detta utan att de grundläggande bristerna åtgärdats.

Avslutningsvis kan sägas att IVO själv framhåller att det inte ingår i tillsynsmyndighetens uppdrag att säkerställa respekten för barnets rättigheter utan ansvaret för detta ligger hos verksamheter i kommuner och landsting som tillsynen avser (prop. 2017/18:186, sid. 79). Detta förhållande framhålls även av Tove Karlsson i hennes bok *Makten över barnen* (sid 78). Under rubriken *Vad gör dom på IVO?*, konstaterar hon även att:

Det händer nog att de faktiskt gör något på IVO också. Men är man det minsta cyniskt lagd är det lätt att tro att IVO är till för att ge systemet legitimitet. Det ger en illusion av granskning eftersom det är det man tror att en granskande myndighet gör.

Kap. 5 – Barnet och de mänskliga rättigheterna

Genom den så kallade barnrättslagen har barnets rättigheter kommit att uppfattas som ett helt eget rättighetsområde. Regeringen ansåg att inkorporeringen av barnkonventionen utgör ett steg i att stärka barnpolitiken och därigenom stärka barnets ställning i svensk rätt. Vid närmare granskning av lagen och dess förarbeten kan konstateras att det är mer fråga om luddiga värdeord än om juridik. Följden har blivit att det talas mycket om barnets rättigheter, medan de mänskliga rättigheterna i allmänhet, i praktiken upphört att fungera.

Barnkonventionen utgör ett rättighetsdokument, vilket innebär att den knyter an till traditionen om de mänskliga rättigheterna. Begreppet mänskliga rättigheter har utvecklats över tid och kan i huvudsak delas upp i tre generationer rättigheter. Dessa är: 1) de grundläggande fri- och rättigheterna, 2) de sociala och politiska rättigheterna och 3) de kollektiva rättigheterna.

Den första generationens rättigheter framhåller i huvudsak rätten till liv, rätten att inte utsättas för grym omänsklig och förnedrande behandling och rätten till en rättvis rättegång. Rättigheterna ur den första generationen utformades i huvudsak som ett *skydd* mot staten.

Den andra generationens rättigheter kom främst under 1960 och 70-talet och framhöll den enskildes *behov* för att kunna leva ett värdigt liv, så som den *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* och *den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*. Den andra generationens rättigheter har i stor utsträckning utformats som målstadganden eller ambitioner. Detta innebär att rättigheterna i och för sig erkänns men att staten inte har någon egentlig skyldighet att säkerställa dessa, utan har endast en skyldighet att sträva efter att förverkliga rättigheterna.

Den tredje och yngsta generationens rättigheter tar sikte på minoritetsfolkens och klimatflyktingars rättigheter. Dessa brukar av den anledningen beskrivas som de *kollektiva* rättigheterna.

Trots att principen om barnets bästa utgörs av det internationella samfundets gemensamma ambition i enlighet med den andra generationens rättigheter, har principen i den offentliga förvaltningen kommit att uppfattas som en grundläggande fri- och rättighet enligt den första generationens rättigheter. Barnet har genom konventionen en rätt till skydd, men inte mot staten utan mot sina föräldrar. Det har inte heller något skydd mot att diskrimineras, att vräkas från sin bostad eller en rätt att äta sig mätt. Inte heller barnets föräldrar har någon egentlig rätt till stöd för att bättre kunna axla vårdnadsansvaret.

Barnet – en människa med rättigheter

Barnkonventionen säger att barn ska betraktas som *rättighetsbärare*, det vill säga att barnet ska tillerkännas de rättigheter som det har enligt barnkonventionen och andra rättighetsdokument, så som Europakonventionen.

Den som har en rättighet måste också ha faktiska möjligheter inom ett rättssystem att ställa krav på att rättigheterna respekteras i det enskilda fallet. I mål om omhändertagande enligt LVU är barnet att anse som part men är bara delvis processbehörig. Detta beror på att barnet är omyndigt och saknar rättskapacitet. I och med detta saknar barnet även rättigheter. Barnrättslagen företräder därför samma struktur som återfinns i djurskyddslagen.

Barnet, eller snarare barnets ombud, har inte en fullständig talerätt, eftersom det inte har någon initiativrätt. Det innebär att barnet inte kan väcka talan om att beredas vård enligt LVU. Det saknar även en formell möjlighet att förhindra att vård bereds med stöd av lagen, även om den uppfattning som barnets ombud för fram väger tungt i domstolen. Dessvärre arbetar inte sällan barnets ombud underförstått på uppdrag av socialtjänsten. Eftersom barnet inte har några egentliga rättigheter, är det inte heller möjligt att hävda att barnets rättssäkerhet har tillgodosetts. Trots barnrättslagen finns risk att barnet även fortsättningsvis kommer att betraktas som ett objekt.

Barnperspektivet

Barnperspektivet innebär en ambition att barnets ska ses som en rättighetsbärare och därmed som en självständig individ, som av naturen har utrustats med förnuft.

Utifrån perspektivet mänskliga rättigheter i en rättsfilosofisk mening innebär inte barnperspektivet att barnet ska betraktas som mer än en människa. Men i och med den starka betoningen på barnets bästa, finns en risk att barnperspektivet medför en föreställning att alla barn har större eller fler rättigheter än vuxna.

Vad barnets rättigheter i själva verket består av framstår som oklart. Hos myndigheterna tenderar rättigheterna att kopplas till en subjektiv föreställning kring vad som är det bästa för barnet. Detta medför i sin tur att respektive myndighets föreställning om vad barnets behov egentligen är, styr myndighetens agerande.

Enligt artikel 17 Europakonventionen är det förbjudet att missbruka rättigheter. Artikel 17 anger att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts. Det kan inte vara rimligt att rättigheter i barnkonventionen tillåts tränga undan rättigheterna i Europakonventionen. Principen om förbud mot missbruk av rättigheter är allmängiltig.

I de fall det finns tillräckligt med faktiska skäl för ett omhändertagande uppstår inget missbruk av rättigheter, eftersom barnets faktiska behov då sammanfaller med myndighetens föreställning. I de fall omhändertagande sker utan tillräckliga faktiska skäl, innebär det att myndighetens subjektiva föreställning tränger undan det grundläggande rättighetskyddet, så som skyddet för privat- och familjeliv, skyddet mot frihetsberövande och rätten till en rättvis rättegång.

Barnets värde och föräldrarnas

I den offentliga förvaltningen och i media förekommer – i vart fall underförstått – ett antagande att barnet är mer värt än vuxna. Detta inbegriper föreställningen att barnets *värde* ska betraktas i förhållande till det värde som barnets föräldrar representerar. En sådan föreställning kan förstärkas av artikel 5 som anger att föräldrar har det yttersta *ansvaret* för barnet. En överbetoning på vårdnadshavarnas ansvar riskerar skapa en föreställning att föräldrar inte strävar efter lycka tillsammans med sina barn, utan föräldraskapet betraktas som ett tyngande juridiskt ansvar. Denna föreställning om föräldrars ansvar inkluderar tanken att det är någon annan än föräldrarna som har mandatet att avgöra när ett sådant ansvar är uppfyllt.

Principen om barnets bästa

Principen om barnets bästa enligt barnkonventionens artikel 3 har inte utformats i syfte att skapa en handlingsregel för tjänstemän. Principen utgör en folkrättslig regel och ska därför tolkas utifrån folkrättsliga tolkningsprinciper enligt Wienkonventionen. Detta bör innebära en avvägning mellan olika förhållanden och intressen. Rättighetsregleringen bildar här ett nät som hänger ihop och som tjänstemannen måste förhålla sig till. Tillsammans med kravet på saklighet och objektivitet avser regleringen att förhindra en ensidig subjektiv syn i den offentliga förvaltningen. Avvägning mellan barnets behov av skydd och familjens rätt till respekt för sin integritet förväntas i detta sammanhang att tillmötesgås genom lämplig nationell lagstiftning.

Det finns däremot en utbredd uppfattning att principen om barnets bästa medför att barnens intresse alltid ska väga tyngre än andra intressen. I själva verket anger artikel 3 att barnets bästa ska beaktas men inte alltid väger tyngst. Som exempel kan nämnas Migrationsdomstolens tolkning där barnets bästa bedöms mot den reglerade invandringspolitiken.

Tolkning av barnkonventionen som svensk lag

Avsikten med att göra om barnkonventionen till svensk lag var inte att den skulle tillämpas som en lag i traditionell mening. En lag består av regler som ska tillämpas av myndigheters verksamhet (myndighetsutövning). Barnkonventionen ska i stället ses som ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av den. Regeringen framhåller att det främst handlar om synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. (prop. 2017/18:186, sid. 74 f.). Det handlar således mer om en ideologi eller doktrin.

Regeringen är även ovillig att lämna mer detaljerade hänvisningar till hur lagen ska tillämpas, utöver att den ska tolkas *dynamiskt*. Regeringen har därmed överlämnat tolkningen av en värdeladdad konvention till lagtillämpningen. I den sociala barnavården avses här den enskilda socialsekreteraren.

Barnkonventionen och den sociala barnavården

Diskrimineringsförbudet enligt artikel 2 barnkonventionen, innebär att konventionsstaterna ska tillförsäkra varje barn de rättigheter som anges i konventionen, utan att något barn diskrimineras. Andra punkten anger att inget barn heller ska diskrimineras genom att deras föräldrar diskrimineras. Att diskriminering från myndigheternas sida ändå förekommer antyds med viss styrka av FN:s kommitté för barnets rättigheter.

37. The Committee is concerned at reported instances of arbitrary interference in the family life of Afro-Swedes and Africans and at the removal of children by social welfare authorities, as previously pointed out by the Working Group of Experts on People of African Descent after its visit to the State party (CRC/C/SWE/CO/5).

Barnkonventionen och föräldrabalken 6 kap. 2 a §

Socialtjänstens utredningar hänvisar många gånger till definitionen av barnets bästa i föräldrabalken. Detta trots att föräldrabalken är en familjerättslig reglering och ska inte blandas ihop med den förvaltningsrättsliga regleringen som gäller vid tvångsomhändertaganden.

Föräldrabalken behandlar främst frågan om vårdnad, boende och umgänge, men ger inte någon vidare vägledning om hur begreppet barnets bästa bör förstås. Trots detta är det inte ovanligt att strecksatserna i 6 kap. 2 a § föräldrabalken används som utgångspunkter för bedömningen av barnets bästa hos de sociala myndigheterna. I de fall bedömningen blir att något inte är i enlighet med barnets bästa, följer närmast per automatik att föräldrarna uppvisat en bristande omsorgsförmåga.

Den andra strecksats i 6 kap. 2 a § har i den sociala yrkesutövningen uppfattats som ett krav att föräldrarna ska samarbeta, både sinsemellan och med socialtjänsten. Kravet på samarbete framstår som djupt problematiskt, eftersom rättighetsskyddet innefattar ett skydd mot staten – inte ett krav att samarbeta med den.

Föräldrabalken kan inte ange samhällets minimikrav för när ett tvångsomhändertagande av barn är motiverat. Trots detta fungerar de schabloniserade kriterierna i 6 kap. 2 § föräldrabalken, så som *den tillsyn som behövs* eller *tillfredsställande försörjning och utbildning*, som synonymt med rekvisiten i LVU. De svävande rekvisiten så som *tillfredsställande* definieras inte varför socialtjänsten inom ramen för de vida gränser som socialrätten ställer upp, har utrymme att fylla rekvisiten med valfritt innehåll.

Förfarandet skulle i och för sig kunna ligga linje med regeringens ambition att införa en dynamisk tolkningsmetod i frågor som rör barn, men medför också att lagens förutsägbarhet helt går förlorat.

Barnets bästa enligt barnkonventionen

Barnkonventionen har många gånger uppfattats enbart utifrån artikel 3 och principen att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet. Denna uppfattning leder dessvärre till att sammanhanget går förlorat. Principen om barnets bästa är visserligen öppen för tolkning, men utgångspunkten måste ändå vara det som står skrivet i barnkonventionen. Det kan exempelvis konstateras att texten anger att det är samhället och dess institutioner som har det yttersta ansvaret; inte föräldrarna. Dessutom anges underförstått i artiklarna 3 – 5, att föräldrarna ska erbjudas samhällets stöd för att kunna axla ansvaret som föräldrar. Genom att Sverige valt att inte implementera de sociala och politiska rättigheterna, saknas de grundläggande förutsättningarna för föräldrarna att axla det ansvar som framgår av barnkonventionen. Följden har blivit att föräldrarna förväntas fylla det tomrum som staten lämnat öppen, varför kraven på föräldrarna ökat.

Synen på barndom

Synen på vilket behov barnet har och därmed vad som ska anses vara barnets bästa, är beroende av hur egna erfarenheter och drömmar projiceras på begreppet barndom. Det faktum att vuxna en gång varit barn kan vara en förutsättning för att förstå barn, men samtidigt ett hinder för en verklig förståelse för barnet i det enskilda fallet.

Utgångspunkten kan variera mellan den ena extremen att barndomen uppfattas som någonting i det närmaste heligt till den andra, möjligen med referens till de så kallade maskrosbarnen, att barn i alla tider farit mer eller mindre illa men att det har gått bra för dem i alla fall. I grund och botten framstår det som om den rådande uppfattningen om barnet utgår från föreställningen att det är oskyldigt och sårbart, vilket ligger nära föreställningen om barndomen som helig.

En syn på barn som sårbara kan uppfattas som rimlig, men i kombination med föreställningar om att barn är sårbara *och utsatta*, tenderar den att leda fram till en alarmistisk världsbild. En sådan syn bär med sig en beredvillighet att föreställa sig vad som skulle kunna inträffa, utan att sådana föreställningar nödvändigtvis grundas på fakta. Detta illustreras av oron för att en vårdnadshavare *skulle kunna* vara benägen att missbruka droger och *skulle kunna* vara sexuellt överaktiv och att denna vårdnadshavare *skulle kunna* rikta sin sexualitet mot barnet. Utifrån en sådan föreställningsvärld är steget inte långt till en fascination om barns utsatthet och något som närmast kan liknas vid ett frosseri i fantasier om barns lidande.

Mycket tyder på att det sociala arbetet inrymmer en alarmistisk världsbild. Denna föreställningsvärld har sedermera kommit att förenas med en så kallad *sårbarhetsobservans* som tagits fram av Erik Blennberger. Detta har resulterat i en särskild tolkning av vilket behov har.

Synen på barnet - Barnperspektiven

I förarbetena till inkorporeringen av barnkonventionen anges att barnet ska betraktas som rättighetsbärare. I det ligger att barnperspektivet ska ges ett större

utrymme. Begreppet barnperspektiv inrymmer främst tre olika perspektiv.

Barnets perspektiv – Innebär att man utgår från barnets egna föreställningar och ser saker och ting ur barnets perspektiv.

Barnperspektivet – Barnet betraktas utifrån de vuxnas perspektiv och att den vuxne, så långt det är möjligt, sätter sig in i barnets situation (*position*). En sådan ansats kräver empati, det vill säga förmågan att kliva in i någon annans skor, men även förmågan att kunna kliva ur dessa.

Barnrättsperspektivet – Barnet betraktas utifrån den juridiska konstruktionen, för att därigenom kunna förverkliga barnets rättigheter och principen om barnets bästa.

Barnrättsperspektivet har alltmer kommit att ersätta barnperspektivet i officiella texter. I det praktiska sociala arbetet kan detta innebära att den enskilda socialarbetaren i ökad utsträckning hänvisar till lagar och regler för att motivera sitt agerande. Genom att socialarbetaren inte i första hand söker motivet utifrån fakta i ärendet eller barnets eget perspektiv, positionerar sig socialarbetaren i förhållande till lagstiftningen.

Barnrättsperspektivet utgör här en paradox. Det är lagen som anger vilka rättigheter barnet har, samtidigt som lagstiftaren genom socialtjänstlagen och LVU har överlåtit åt den sociala yrkespraktiken att fylla lagen med innebörd. Barnrättsperspektivet är därför synonymt med den enskilda socialarbetarens föreställningar i enlighet med Blennbergers sårbarhetsobservans. Det inträffar även att rättighetskonflikt uppstår genom att barnrättsperspektivet definierar barnets rättsliga behov av skydd, samtidigt som barnets rättigheter enligt barnkonventionen, så som rätten att få komma till tals enligt artikel 12, inte kan infrågas. Detta eftersom barnets perspektiv är ett annat än barnrättsperspektivet.

Barnrättsutredningen pekar på att det ofta inte förs samtal med barn och att det många gånger inte motiveras varför så ej skett. I de fall barn får komma till tals handlar samtalen i många fall om något annat än vad som är av relevans för att få fram ett fullgott beslutsunderlag (Prop. 2017/18:186, Bilaga 1, *Sammanfattning av betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, sid. 117).

FN:s kommitté för barnets rättigheter ser med oro att barnets rätt att komma till tals är otillräckligt genomförd i praktiken (*Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5*, punkten 19).

Dramat om barnets rätt till skydd

Barnkonventionens artikel 3 anger att konventionsstaterna ska tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. Artikel 3 har av socialtjänsten uppfattats som en skyldighet för socialtjänsten att agera för barnets skydd mot hot i hemmet. I stället för en bredare ambition att förverkliga social trygghet på det sätt barnkonventionen förutsätter, har föreställningen kommit att förvandlas till en ensidig rätt för barnet till skydd mot familjen. Inkorporeringen av barnkonventionen kan av den anledningen ha medfört att det skapats en dogm som inte får ifrågasättas och som legitimerar socialtjänstens föreställningar om vad som är det bästa för barnet. I stället för ett barnperspektiv som utgår från barnet, kan tolkningen av vad som är barnets

bästa i huvudsak komma att ske utifrån en föreställning att föräldrarna inte uppfyller sitt juridiska ansvar. Det uppkommer därmed som regel ett spänningsfält mellan vårdnadshavarna och socialtjänsten där barnet reduceras till ett objekt. Förhållandet kan illustreras av Karpmans dramatriangel (<https://karpmandramatriangle.com>). Hjälten i dramatriangeln är socialtjänsten, men i dess roll ingår inte att stötta föräldrarna på det sätt som föreskrivs i barnkonventionen och socialtjänstlagen. Hjalterollen får i stället sin näring av ondskan hos gärningsmannen.

Kap. 6 – Socialarbetaren och lagen

Det är mycket vanligt att tjänstemän i allmänhet uppfattar lagtext i betydelsen *handlingsregler* på en verksamhetsteknisk nivå. När man talar om lagtillämpning rör det sig alltså i praktiken om tjänstemän som använder sig av lag, ungefär som en snickare som använder en hammare. Lagar, så som LVU, fungerar därför som handlingsdirektiv och inte som en utgångspunkt för ett resonemang.

Lagen, professionen och vetenskapen

Den svenska rättstraditionen fokuserar på vad som står skrivet i lagtexten i en konkret mening. Det är därför ovanligt att svenska jurister resonerar utifrån övergripande principer på det sätt som exempelvis sker inom anglosaxisk rätt. Detta förhållande leder fram till att jurister och enskilda tjänstemannen indirekt uppmanas att *inte* problematisera eller resonera kring de olika lagreglerna. Det är tillräckligt att lagen ger tillåtelse till ett visst agerande. Lagen uppfattas således mekaniskt.

Till saken hör att en tillämpning av lagens bokstav inte kräver någon egentlig förståelse för det juridiska sammanhanget. Lagen representeras av de rutiner som tillämpas då tjänstemannen utför sitt dagliga arbete. Vad gäller det sociala arbetet kan det vara så att behovet av rutin även fylls ut av socialstyrelsens dokumentationsstöd BBIC. Det är i annat fall svårt att se anledningen till att utredningstext under respektive rubrik i BBIC, många gånger saknar samband med rubrikens lydelse. Tillämpningen av en rutin medför en lättnad från bördan att tänka. Det handlar mer om att fylla i mallen och mindre om vad den fylls med. Utifrån ett verksamhetstekniskt perspektiv ställer lagen inte upp något krav på tjänstemannen att tänka.

Arbets sättet möjliggörs av att den offentliga förvaltningen i allmänhet och det sociala arbetet i synnerhet, inte har antagit ett grundläggande vetenskapligt förhållningssätt. Det har därför uppstått en dikotomi eller motsatsförhållande mellan vetenskap i egentlig mening och de två närmast synonyma områdena juridik och den sociala yrkesutövningen.

Vetenskap och juridik

Den grundläggande tanken med vetenskap är strävan efter hur vi ska kunna vinna kunskap om verkligheten. Vetenskapen kännetecknas därför av strävan efter att finna tillförlitliga metoder, med vilka det är möjligt att betrakta, mäta och undersöka verkligheten. Samhällsvetenskaperna är yngre och inriktar sig mer mot att försöka förstå den sociala verkligheten. En vanlig – men missvisande – föreställning är att naturvetenskapen är kvantitativ medan samhällsvetenskaperna är mer kvalitativ. I själva verket är det endast metoderna för hur man vinner kunskap om verkligheten som har förutsättningar att vara kvalitativ.

Juridiken eller rättsvetenskapen kan inte betecknas som en vetenskap eftersom juridiken utgör en konstruktion av verkligheten. Rättsvetenskapen syftar inte

heller till att vinna kunskap om verkligheten utan ligger i stället till grund för, eller i vart fall utgör en legitimerande funktion, för den rättsliga regleringen i samhället.

Makt och juridik

För att makt ska kunna anses legitim måste den kunna härledas till ett legitimt ursprung, som ger makthavaren en rätt att härska. Historiskt har lagar härlett sin legitimitet från en gudomlig ordning. Juridiken religiösa prägel har inte försvunnit och många tjänstemän uppfattar fortfarande juridik som närmast religiösa påbud – trots att de annars inte behöver vara religiösa. Denna föreställning leder till en önskan att utföra ritualerna på ett felfritt sätt, det vill säga att följa gällande handlägningsordning och rutiner. Det uppstår därmed en övertygelse om att en åtgärd är riktig enbart i kraft av att befintliga rutiner har följts. Genom att hänvisa till lag är det möjligt för myndigheter att legitimera sitt agerande med en i det närmaste gudomlig rätt.

Den rättsliga legitimiteten av den sociala barnvården tenderar även att uppfattas som ett *etisk* rättfärdigande. Den juridiska referensen ger således inte bara ett formellt stöd för agerandet, utan även en etisk moralisk *rätt* att agera på det sätt som sker. Fokus läggs därmed på tjänstemannens etiska rätt att agera och inte på faktiska sakomständigheter i det enskilda fallet.

Vid kritik hänvisar myndigheter regelmässigt till gällande bestämmelser utan att gå in på faktiska sakomständigheter, utan hänvisar till sekretess. Av den anledningen kan det inträffa att myndigheter hänvisar till lagen utan att agerandet för den sakens skull är förenlig med lagens bokstav, dess syfte eller den enskildes behov.

LVU – En skyddslag

Lagstiftaren har varit tydlig med att vården av barn och unga så långt det är möjligt ska ske på frivillig väg. För att samhället ska kunna uppfylla sin skyldighet att tillgodose barns och ungdomars behov har lagstiftaren däremot infört LVU som en kompletterande *skyddslag*. Socialnämnden har inte bara en befogenhet att ingripa, utan även en skyldighet då förutsättningar i LVU är uppfyllda. Att vården i grund och botten ska vara frivillig är en chimär, eftersom även den frivilliga vården enligt socialtjänstlagen sker under tvång att vården annars kommer beredas med tvång. LVU förutsätter inte heller att frivilliga insatser först har prövats.

LVU utgör däremot inte någon reglering kring hur motstående intressen ska hanteras, varför det finns risk att lagen betraktas som en renodlad skyddslag som ska tillämpas mekaniskt när rekvisiten är uppfyllda. Av den anledningen kan lagen uppfattas som ett flödesschema som i sig självt inte innefattar några egentliga bedömningar. Om A (den unge under 18 år) + B (förhållanden i hemmet) = C (omhändertagande). Syftet med LVU som en skyddslag i kombination med en verksamhetsteknisk syn på lagen får den följden att tvångsvård prövas som en första åtgärd och inte en sista när alla andra möjligheter är uttömda.

Barnets bästa, behov och rättigheter

I den juridiska diskussionen har det förts fram att LVU utgör ett nödvändigt verktyg för att skydda barnet. Samtidigt framhålls, nästan som i förbigående och som en självklarhet, att barnet har samma rättigheter som alla andra. När dessa två teser ställs mot varandra kan det konstateras att det sällan förs någon diskussion kring barnets intresse av att samhället *inte* ingriper, även om det skulle förekomma missförhållanden i hemmet. Det är här barnrättsperspektivet anger att barnet har rätt till samhällets skydd mot sina vårdnadshavare, varför ett tvångsomhändertagande vanligen inte uppfattas som en tvångsåtgärd utan som stöd och hjälp. Barnrättsperspektivet innebär att barnets bästa är synonymt med samhällets uppfattning om vad som är barnets behov.

I bedömningen om det föreligger *tydliga vårdbehov* ryms sällan resonemang kring barnets faktiska behov. I stället handlar det om ett antagande – en presumtion – att barnet antas bli trygg genom att det flyttas till ett annat hem än det egna. Bedömningen av den framtida risken är också beroende av missförhållandena i hemmet varför det sällan görs någon analys för att förstå barnets perspektiv och behov. Processen är således mekanisk i det *att* det föreligger en risk och *att* den unge har ett vårdbehov *eftersom* det föreligger ett missförhållande. Genom detta cirkelresonemang har det inom det sociala arbetet inrättats en ordning som socialstyrelsen avråder från i sina allmänna råd, att det är inte är missförhållandet i sig som utgör grunden för ingripandet enligt LVU, utan de konsekvenser som dessa kan få för det enskilda barnets hälsa och utveckling på kort och lång sikt. (a.a. kap. 4 sid. 23).

Samförstånd och samtycke

Trots att det i praktiken inte förekommer frivillig tvångsvård enligt 1 § LVU, spelar ändå kravet på frivillighet och samförstånd stor roll. Det är när samförstånd i form av ett samtycke inte föreligger, som förutsättningarna för ett omhändertagande är uppfyllda. Alternativet att socialtjänsten bedömer samtycket som inte allvarligt menat förekommer också. Om det skulle vara som så att socialarbetaren är av uppfattningen att ett omhändertagande är en god sak, ligger det inte heller i socialarbetarens intresse att nå samförstånd. Genom att presentera en förklaringsmodell utan förankring i vårdnadshavarnas föreställningsvärld, finns en risk att ett avstånd skapas mellan myndigheten och den enskilde. Genom att ett avstånd skapats, uppfylls ett av rekvisiten i LVU. Enskilda som fått sina barn omhändertagna beskriver påfallande ofta socialtjänstens utredning som rena lögner, vilket skulle kunna tyda på ett avsiktligt agerande från myndighetens sida att skapa förutsättningar för ett omhändertagande.

Kap 7 Något om riskbedömning och beslutsprocessen

Kravet enligt LVU för ett tvångsomhändertagande är att det måste finnas *konkreta omständigheter*, som pekar på en *påtaglig risk* för en framtida skada. Denna risk benämns även som ett *påtagligt vårdbehov* (prop. 1989/90:28, s. 69f). Lagen säger därför att det är faktauppgifter om verkliga missförhållanden, som ska ligga till grund för en analys, där betydelsen av missförhållandet klargörs. Frågan som måste utredas blir därför hur missförhållandet påverkar det aktuella barnets framtida hälsa och utveckling och om detta ska anses utgöra en *påtaglig risk*. Begreppet *påtaglig* avser därför inte en risknivå utan markerar endast *att* om det föreligger en risk, ska rekvisitet anses uppfyllt.

Den riskanalys eller skyddsbedömning som ska göras ska vara fri från subjektiva antaganden och ta sikte på risken för att barnet tar skada. För att bedömningen ska kunna anses vara rättssäker, krävs att myndigheten redovisar på vilket sätt risken påverkar barnets hälsa eller utveckling på ett skadligt sätt. Den sociala yrkesutövningen innefattar ingenting som skulle antyda förekomsten av en sådan riskanalys. I själva verket utgörs utredningen som regel av en beskrivning av utredarens subjektiva föreställning.

Påståendet styrks av Kerstin Tingberg¹ som ställde frågan hur socialsekreterare praktiskt går tillväga för att avgöra om socialtjänsten behöver ingripa till ett barns skydd. Intervjuerna visar att intervjupersonerna alltid inleder bedömningsprocessen med att prata med den som har gjort anmälan. En socialsekreterare anger att ”Man måste ju göra något slags säkerställande av känslan, alltså känslan av den oro jag får när jag läser anmälan.” Den inledande känslan blir sedan styrande i den fortsatta hanteringen.

Intervjuerna avspeglar även en misstro mot föräldrarna och man uppskattar lagändringen 2010, som gör det tillåtet att hålla barnsamtal utan vårdnadshavarnas samtycke. Ännu ett exempel på att frivillighet och samförstånd inte tillämpas. De intervjuade socialsekreterarna uppger att när anmälan rör våld eller sexuella övergrepp, samtalar de med barnet eftersom ”barnets berättelse spelar en avgörande roll i bedömningen.” Detta gäller särskilt när socialsekreteraren väljer att gå in med ett omedelbart omhändertagande.

Omedelbara omhändertaganden enligt 6 § LVU, betraktas som en ”handgriplig praktisk insats” samtidigt som de ”betraktar ett omedelbart omhändertagande enligt LVU som ett viktigt rättsligt verktyg vid en inledande riskbedömning.” Trots betoningen på att det rör sig som en svår bedömningsfråga, framhålls att ”det många gånger är magkänslan som avgör, eftersom den inledande

¹ Kerstin Tingberg, Socialtjänstens barnskyddsarbete, En studie av socialsekreterares riskbedömningar avseende barn som utsätts för våld eller sexuella övergrepp i hemmet, Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, 2012-10-14.

informationen i en anmälan oftast är knapp” Av intervjuerna klargörs att socialsekreterare tänker i termer av ”det säkra före det osäkra” och ”bättre skydda en gång för mycket så kan man backa sedan.”

Eftersom socialtjänstens åtgärder motiveras av en subjektiv känsla av moraliskt rättfärdigande är det mycket ovanligt att socialtjänsten frivilligt skulle backa.

Kap. 8 – Socialt arbete

Begreppet socialt arbete uppstod 1979 då Göteborgs universitet tillsatte landets första professur i ämnet. Det är fråga om en mycket ung vetenskaplig inriktning och forskningen består mer av beskrivande redogörelser och mindre av ett sökande efter ny kunskap. Sociala teman granskas utan att dessa sätts i relation till den sociala yrkespraktikens påverkan på densamma. Någon forskare inom det sociala arbetet har av den anledningen lagt fram synpunkten att namnet borde ändras från socialt arbete till *social analys*. Detta för att markera att forskningen inom socialt arbete inte är identisk med den sociala yrkespraktiken.

Yrkesverksammas definition av socialt arbete

Begreppet socialt arbete är oklart och det finns olika meningar om begreppet över huvud taget bör definieras. Å ena sidan sägs att utan en definition är det inte möjligt att bygga en profession. Den andra sidan anger att begreppet inte bör definieras eftersom detta skulle kunna inskränka den flexibilitet som den sociala yrkespraktiken anser sig behöva.

Den sociala yrkespraktiken antyder att det är socialarbetaren ensam som har förmåga att förstå andras behov och att hjälpa andra. Utifrån denna föreställning sägs att omvärlden inte bör ha en förförståelse om begreppet socialt arbete som kan bidra till en felaktig tolkning av det sociala arbetet. Naturligtvis kan frågan ställas hur det är möjligt att säga att något är rätt eller fel om begreppet inte är definierat. Det som troligen avses är att varje enskild socialarbetare antas ha en egen riktig tolkning av vad det sociala arbetet är.

Ståndpunkten att ingen annan förstår och att ingen annan bör ha insyn eller kunna påverka, är diametralt motsatt den allmänt vedertagna vetenskapliga utgångspunkten att tillsammans genom studier öka den samlade kunskapen.

Evidensbaserat arbetssätt och den sociala professionen

Statsmakten genom Socialstyrelsen har försökt skapa legitimitet och förtroende för socialtjänstens verksamhet genom att införa ett evidensbaserat arbetssätt. Det har stannat vid ett försök eftersom denna ambition bara har ett mycket litet stöd i den sociala yrkespraktiken. I stället har det uppstått något som kan liknas vid en dragkamp mellan statsmakten och den sociala yrkespraktiken där evidensbaserade metoder ställs mot den sociala professionalismen.

Striden står mellan statsmaktens strävan att säkerställa grundläggande rättssäkerhetsgarantier och den sociala professionen strävar efter att behålla en flexibel social praktik. I grund och botten återfinns en skillnad i kunskapssyn. Den sociala yrkespraktiken vilar på en *hermeneutisk* syn på kunskap medan rättssäkerhet förutsätter en mer *positivistisk* syn på hur det sociala arbetet skall bedrivas.

Hermeneutik eller positivism

Den hermeneutiska tolkningsläran uppstod ursprungligen som en metod att tolka antika texter. Syftet var att uttolkaren skulle uppnå en helhetsförståelse för texten. I den sociala yrkespraktiken har denna förklaringsmodell vulgariserats till föreställning att socialarbetaren är den enda uttolkaren som kan uppnå helhetsförståelse av vad barnets bästa betyder i det enskilda fallet. Det handlar återigen om att uppnå en egen subjektiv förståelse och inte att nå fram till en ökad kollektiv kunskap.

Yrkeskunnande i socialtjänstens verksamhet uppstår genom tidigare erfarenhet, vilket skapar en subjektiv förståelse av problemet eller individen. Underlaget i en utredning tolkas och uppfattas utifrån denna förståelse och den uppfattning som skapas utgörs av en ny högre förståelse. Utan ett kritiskt förhållningssätt finns följaktligen en risk att underlaget rekonstrueras till en ny verklighet som klienten är tvingad att förhålla sig till. Eftersom lagen inte förutsätter att det som lagen behandlar är sant utan endast att det som behandlas är verkligt inom ramen för den juridiska konstruktionen, får detta till följd att den konstruktion som skapats i socialtjänstens verksamhet genom den hermeneutiska tolkningsmetoden, blir en juridisk verklighet i domstolen.

Sten Andersson beskriver i *Om positivism och hermeneutik* skillnaderna genom att ställa upp positivistiska grundvärden i relation till hermeneutikens motsvarighet (Sid. 187).

Positivism (P)

Naturvetenskapligt forskningsideal
Enhet mellan fysiska och sociala fenomen

Förklaring
Allmängiltighet
Materia
Abstraktion
Förenkling
Avbildning
Åtskillnad mellan fakta och värderingar
Åtskillnad mellan förnuft och känslor
Distans
Opertiskhet
Förutsägelse
Åtskillnad mellan vetenskap och person
Åtskillnad mellan vetenskaplig och utomvetenskaplig kunskap

Hermeneutik (H)

Socialvetenskapligt forskningsideal
Åtskillnad mellan fysiska och sociala fenomen
Förståelse
Totalitet
Sociomateria
Konkretion
Problematisering
Tolkning
Enhet mellan fakta och värderingar
Enhet mellan förnuft och känslor
Engagemang
Partiskhet
Förändring
Enhet mellan vetenskap och person
Enhet mellan vetenskaplig och utomvetenskaplig kunskap

Kap. 9 – Kunskap och praktiskt arbete

När vi talar om kunskap och kunskapssyn finns det ett värde i att gå tillbaka till den filosofiska grunddefinitionen. Åsa Wikforss säger i boken *Alternativa fakta – om kunskapen och dess fiender*, att filosoferna är överens om att kunskap kräver att (åtminstone) tre villkor är uppfyllda:

- Man ska ha en *övertygelse*, ett psykologiskt tillstånd med ett specifikt kognitivt tankeinnehåll (*att det regnar, att jorden är rund, att 18 personer dricker kaffe på kontoret*).
- Övertygelsen måste vara *sann*. Tankeinnehållet måste i någon mening överensstämma med världen: Det regnar, jorden är rund, 18 personer dricker kaffe på kontoret.
- Övertygelsen måste vara baserad på någon form av goda skäl eller *evidens*. Den som enbart gissar rätt har inte kunskap.

Den sociala yrkespraktiken tar stöd i den hermeneutiska tolkningsläran och definierar ett subjektivt helhetsintryck som kunskap. Därigenom ges föreställningen att den känslomässiga reaktionen är professionellt betingad. Detta legitimerar även den felaktiga föreställningen att den enskilda tjänstemannens affektiva upplevelse grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Berättelsen

Det är socialarbetarens känslomässiga oro för ett barns situation, som skapar föreställningar om vad som har hänt. Det är dessa föreställningar som utgör den underliggande berättelsen och som bildar den referenspunkt, mot vilken allt som sägs i utredningen jämförs mot. Det är således utifrån berättelsen som information hämtas in från anmälare, barnet, vårdnadshavare och andra yrkesverksamma. Oron blir de glasögon som socialarbetaren uppfattar världen.

Genom att utredningsarbetet många gånger fortsätter efter ett tvångsomhändertagande, sker utfrågning av barnet även inom ramen för behandlande samtal. Då det inte görs någon distinktion mellan utredande och behandlande samtal är det vanligt med ledande frågor, varför både inhämtningen och tolkningen av informationen styrs av den underliggande berättelsen. Barnet påverkas därmed att uttala sig på ett sätt som överensstämmer med de föreställningar som utfrågaren har.

Kap. 10 – Utredningen

Det kan konstateras att socialtjänsten inte utreder. Detta hänger ihop med kunskapssynen. När det saknas intresse att vinna kunskap om verkligheten, saknas också skäl att utreda förhållanden som förevarit i verkligheten. I socialtjänstens verksamhet innebär ordet utredning därför utsvävningar i den egna subjektiva förståelsen av en omständighet som skulle kunna ha inträffat i verkligheten.

Utredningsarbetet bedrivs enligt principer för det sociala arbetet, varför lagen inte fungerar som en styrande eller reglerande faktor, utan har en mer legitimerande funktion.

Den process för utredningsarbetet som beskrivs i socialstyrelsens handbok framstår mer som ett krav att dokumentera underlag än en utredningsprocess för att besvara frågan vad som kan anses vara det bästa för barnet. Det är först med hänvisning till förarbetena som det framgår att utredningsprocessen både innefattar *dokumentation* om barnets berättelse och önskemål och de *analyser* som ligger till grund för bedömningen. Båda dessa delar utgör delar av beslutsunderlaget (a.a. sid. 26). I den sociala yrkesutövningen saknas som regel en analysfas.

Vid domstolens prövning om ett barn ska omhändertas eller inte bygger domstolen sitt avgörande i stort eller uteslutande på socialtjänstens utredning. Domstolen beaktar mycket sällan vårdnadshavarnas synpunkter. Deras ifrågasättande av socialtjänstens utredning uppfattas i stället som försök att föra fram oriktiga uppgifter och deras trovärdighet och tillförlitlighet sjunker. Socialtjänsten uppfattas representera det goda och föräldrarna det onda. Domstolen kan därför inte lyssna på föräldrarna utan att själv uppfattas som ond. Frågan om omhändertagande prövas alltså inte i egentlig mening. Domstolen motiverar det med barnets absoluta rätt att inte utsättas för våld eller andra risker mot dess hälsa eller utveckling.

Utredningsprocessen och domstolens prövning präglas följaktligen av olika rättssäkerhetsbrister.

Det sociala arbetet i praktiken

Bo Edvardsson har i en kommentar till Ewa Nowackas bok *En bur sökte sin fågel – Berättelsen om Ewa och Kasia (Prisma förlag 1991)*, beskrivit att han blivit tillfrågad eftersom han bedrivit forskning kring handläggningsarbetet på socialbyråer med inriktning mot tankeprocesserna (sid. 167). Även om kommentaren snart är trettio år gamla är den fortfarande lika aktuell. Edvardsson sammanfattar tjugo strategier som socialarbetare tillgriper i det praktiska utredningsarbetet (sid. 195 – 203). Dessa är:

- 1) Bevisfabrikation, 2) Undanhålla information, 3) Inte vilja undersöka, 4) Lögner, 5) Hot, fientlighet, mobbning, 6) Isolering, krossa mor-barn-relationen, 7) Integritetsbrott, 8) Grymhet, 9) Provokationer, 10) Antidemokratiska

stämplingar, 11) Etnisk diskriminering, 12) Detaljkontroll, order, 13) Förhållanden, 14) Pekpinnar, 15) Påverka barnet, 16) Hänsynslösa ryck, 17) Kontroll genom vård, 18) Högre krav än normalt, 19) Inget svar och 20) Inga beviskrav, sätta sig över lagen.

Edvardsson sammanfattande punkter står i bjärt kontrast till den vedertagna synen att det i socialtjänstens verksamhet förekommer enstaka felgrepp men att den på det stora hela taget utgör en välfungerande verksamhet. Medias avslöjanden tenderar att beskriva felgreppen just som enstaka åtgärder, exempelvis att vissa orosanmälningar inte handlagts etc. Det är först när dessa felgrepp placeras som en följd av ett tänkande som felgreppen blir begripliga. Det kan vara så att det inte är fråga om enstaka felgrepp, utan om inarbetade rutiner på arbetsplatsen. Edvardsson pekar just på detta - att felgrepp förekommer som regel och inte som undantag.

Kap. 11 – Ramlagar; Från utredning till domstol

Socialtjänstens har egentligen inget mål och syfte med sitt uppdrag. I vart fall är det så otydligt att det knappast är möjligt att förhålla sig till. Jämförelse kan göras med uttrycket att alla vill ha fred på jorden.

Konstruktionen med ramlagar innebär att mål och syfte inte definierats och att den sociala yrkespraktiken fått fria händer att fylla ramen med valfritt innehåll. Skälet var att en mer detaljerad reglering befarades hämma socialtjänstens flexibilitet. Det står således socialtjänsten fritt att själva avgöra vad den vill arbeta med och på vilket sätt. Detta har skett genom att socialtjänstreformens intentioner tolkats i enlighet med den kultur och de föreställningar som finns inom den sociala yrkespraktiken. I denna tolkningsprocess har intentionerna med individens självbestämmande i centrum transformerats till något som mer kan liknas med socialtjänsten i centrum. En indikation på detta är att uppemot 7 000 barn omhändertas per år utan att den enskildes behov analyserats.

Tidigare har konstaterats att socialtjänsten inte använder sig av någon egentlig utredningsmetod, faktiska sakomständigheter är inte möjliga att utläsa och det framgår inte vad som faktiskt ligger till grund för socialtjänstens ställningstaganden. Eftersom domstolen inte gör någon närmare kontroll av hur utredningen gått till, utan utgår från socialtjänstens utredning, har den enskilda socialarbetarens bedömningar höjts till den lag som domstolen dömer efter. Under ett privat samtal uttryckte en domare saken som att: ”Ja, man är ju helt i händerna på de där.”

För att socialtjänstens handläggning och domstolsprocesserna ska kunna uppfattas som rättvis, bör vårdnadshavarna kunna förvänta sig att domstolen även lyssnar på deras partsinlägga, kontrollerar fakta och kommer fram till bedömningar som är till stöd och hjälp för barnet.

LVO och domstolen

Enligt obekräftade uppgifter vinner ombudet 5 % av barnavårdsmålen i Stockholm och i 3 % av fallen i övriga landet. Påståendet kan verka anmärkningsvärt eftersom detta skulle peka på att den svenska domstolsprocessen i barnavårdsärenden närmast är att betrakta som en skenprocess.

För att förstå processen är det nödvändigt att komma ihåg att domstolen inte har till sin uppgift att pröva uppgifterna i utredningen som sådana, utan endast vad uppgiften anger. Det handlar mer om innehåll än om form och mer om uppgifter och inte sanningen. När socialnämnden påstår att vårdnadshavaren är en narkoman, bedömer domstolen inte sannolikheten i uppgiften utan endast om uppgiften har motbevisats av vårdnadshavarna. Då vårdnadshavare fört fram ståndpunkten att socialtjänstens utredning är osaklig och därför inte överensstämmer med verkligheten, har det inträffat att domstolen framhåller att

den inte utgör ett tillsynsorgan över socialtjänsten. Domstolen har inte någon kvalitetssäkrande roll utan endast en rättsligt prövande.

De juridiska kraven för ett omhändertagande enligt LVU bör således betraktas som formaliserade förutsättningar för att legitimera socialtjänstens ingripande, inte att pröva grunderna eller bedöma behovet av åtgärden.

Domstolsprövningens karaktär

Domstolens roll i barnavårdsärenden styrs av konstruktionen med ramlagar. Eftersom lagarna utgör ramar saknar domstolen materiella regler att utgå ifrån. Det finns övergripande rekvisit, men innebörden av rekvisiten avgörs av den sociala yrkesutövningen. Av den anledningen har domstolen att bedöma om socialnämnden förmått lägga fram tillräckligt med bevis som styrker att det föreligger brister i omsorgen. Vad som ska anses utgöra brister definieras av myndigheten och inte av domstolen. Domstolens uppgift får av den anledningen anses vara att kontrollera om socialtjänstens talan korresponderar med den fråga som domstolen ska bedöma, det vill säga *att* socialtjänsten anger att det är fråga om omsorgsbrist och att domstolen kontrollerar *att* begreppet omsorgsbrist är relevant enligt lagtexten.

Konflikten i domstolen – Målstyrningsmodellens dynamik och den subsumtionslogiska modellens urval

Socialtjänstens utredningsarbete enligt BBIC bygger på en *målrationell modell* där handläggaren ska förutsäga vilka konsekvenser beslutet kommer att få och att detta resultat ska vara optimalt i förhållande till målen i socialtjänstlagen. Denna modell förutsätter att beslutsunderlaget så långt möjligt återspeglar de faktiska förhållandena. I realiteten innebär detta att socialtjänsten gräver, gräver och gräver, för att uppnå en subjektiv förståelse för helheten – en helhetssyn. Fokus ligger mer på hur socialarbetaren uppfattar vårdnadshavarnas brister och mindre på barnets faktiska behov.

Domstolens dömande verksamhet enligt LVU, bygger på den så kallade *subsumtionslogiska modellen*. Detta innebär att besluten fattas genom att fakta i ärendet, subsummeras under den relevanta regeln. Därigenom är det reglerna som styr vilka fakta som blir relevanta för fallet. Friskfaktorer och andra positiva fakta sorteras bort eftersom de enligt reglerna skulle vara irrelevanta för fallet. Målet är att få till stånd ett omhändertagande. Effekten blir dock att berättelsen som helhet avviker från verkliga förhållanden.

Socialtjänstens uppgift blir därmed ett arbete som går ut på att smutskasta föräldrarna för att därigenom säkerställa ett omhändertagande. Domstolens uppgift blir att ta fasta på uppgifter som styrker missförhållande i hemmet, eftersom det är den regeln som är styrande. Jämförelse kan göras med att tanka diesel från det sociala arbetet i en bensinmotor som är byggd för ökad rättssäkerhet – motorn skär. De som drabbas är resurssvaga och uppfattas som osympatiska varför de inte heller får någon röst.

Kap. 12 – Vetenskaplig utredningsmetod

Ett sätt att skapa och upprätthålla en mer rättssäker struktur är att införa och bedriva utredningsarbetet med stöd av vetenskapliga utredningsmetoder. Detta skulle medföra att utredningen präglas av vetenskapliga hänsyn, exempelvis att fakta preciseras och särskiljs från värderingar. I sammanhanget bör uppmärksammas att en vetenskaplig utredningsmetodik *inte* är synonymt med ett evidensbaserat arbetssätt enligt det upplägg som presenteras av bland annat Socialstyrelsen på Kunskapsguiden.se.

Barnavårdsutredningar genomförs utan något egentligt utredningsstöd eller metodik. Detta bottnar i att sociala yrkespraktiken saknar en vederhäftig vetenskapsfilosofisk utgångspunkt. I stället är det erfarenheter utifrån hur det redan fungerar som utgör belegg för hur arbetet bör bedrivas. Det är här oklart i vilken utsträckning förekommande moment om utredningsmetodik vid socionomprogrammen förmått nå ut i den sociala yrkespraktiken.

Det arbetssätt som används lämnar spår i barnavårdsutredningarna. Utredningarna består till stora delar av sammanfogade utdrag ur journalanteckningar. Detta innebär att fakta presenteras genom att fragment ur ett större material sammanfogas till en ny helhet. Det är inte ovanligt att utsagor från skilda sammanhang redovisas som utsagor gjorda vid ett tillfälle. I samband med att någon uppgift framhålls som fastställd, redovisas inte skälen för detta. Den enskilda handläggarens påverkan osynliggörs genom att urvalskriterier inte anges. Vidare anges inte vilken påvekan som utövats mot barnet. Som exempel anges barns utsagor som fakta, trots att sådana utsagor kan vara resultatet av att en och samma fråga ställts under flera veckor eller månader.

Arbetssättet vid socialtjänsten kan förstås utifrån Lennart Lundquists modell så som den beskrivs i *Demokratins väktare*, (sid. 27 f.f.). Modellen utgår från vad som kallas olika teorinivåer placerade på en skala mellan det konkreta och det abstrakta. Teorinivåerna förekommer i en positiv och en negativ version. I den positiva versionen utgår en analys från primärmaterial på en konkret nivå. Andra ord för primärmaterial, skulle kunna vara fakta, empiri, observationer, utsagor, läkarutlåtande etc.

Analys sker alltid under påverkan av en idé eller vision på den högsta abstraktionsnivån, den metateoretiska. Däremellan placerar sig syntesen, som är mer abstrakt än analysen och bygger på tidigare gjorda analyser.

I den negativa versionen ersätts primärmaterial av knappologi, ett ändamålslost sorterande av data. Analysen av kompilation, en sammanställning av tidigare gjorda arbeten. Visionen ersätts i denna version av spekulaton.

Teorinivåer

	Konkret		Abstrakt
Positiv:	Primärmaterial	Analys	Vision
Negativ:	Knappologi	Kompilation	Spekulation

Den sociala yrkespraktiken har inte uttalat något önskemål om att införa vetenskapliga utredningsmetoder. I stället anges att socialstyrelsens handläggningsmall BBIC är tillräckligt. Mot detta kan sägas att BBIC utgör endast en beskrivning över vad som ska utredas och presenterar en rubrikmall för hur en utredning ska dokumenteras. BBIC kan därför uppfattas som ett körschema för knappologi och kompilation och i praktiken bli synonymt med den negativa kunskapsteoretiska version som Lundquist beskriver.

För att förstå socialtjänstens utredande verksamhet är det nödvändigt att utöka Lundquists modell med ytterligare en negativ kunskapsnivå. Eftersom det sociala arbetet i grund och botten är en empirikritisk vetenskaplig inriktning utgår inte heller socialtjänsten från primärmaterial i betydelsen empiri, utan utifrån ett urval av subjektiva uppfattningar. Dessa uppfattningar sammanställs inte i egentlig mening, utan uppfattningarna förstärks genom affektiva värderingar för att bekräfta en redan intagen ideologiskt färgad uppfattning.

	Konkret		Abstrakt
Positiv:	Primärmaterial	Analys	Vision
Negativ I:	Knappologi	Kompilation	Spekulation
Negativ II:	Urval	Förstärkt värdering	Dogm

Kap 13 – Vägen framåt

Det råder en allmän samsyn om att socialtjänsten befinner sig i kris. Akademikerförbundet (SSR) fastställde den 3 mars 2017 en Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården där vissa grundläggande problemområden beskrivs. Problemområdena kvarstår 2021.

SSR konstaterar inledningsvis att överbelastning, stress och avsaknad av karriär- och utvecklingsmöjligheter gör att socionomer varken ges förutsättningar att använda den kunskap eller den erfarenhet de har. Som skrivelsen får förstås är det strukturella orsaker som ger konsekvenser för kvaliteten på arbetet och det stöd barn och unga i utsatta livssituationer får. Problembilden exemplifieras bland annat av att SSR hänvisar till en undersökning av Novus i januari 2015, där 78 % av de tillfrågade socionomerna övervägde att byta arbetsplats och 58 % uppgav att man inte klarat av att följa lagens rättssäkerhets- och kvalitetskrav.

I den Nationella handlingsplanen pekar SSR på några av de orsaker som gör att socionomer saknar de förutsättningar som krävs för att klara uppdraget.

- socionomer är överbelastade och stressade
- det saknas karriär- och utvecklingsmöjligheter
- det saknas erfarna kollegor, systematisk introduktion och inskolning
- var tredje socialsekreterare är ny i yrket
- så många som sju av tio chefer har mindre än tre års erfarenhet, och
- nyutbildade socialsekreterare får ta ett alltför stort ansvar

Camilla Sköld, socialpolitisk chef och Titti Fränkel, utvecklingschef socialt arbete, båda vid SSR, kritiserade i maj 2015 i Sveriges televisions Nyheter, Maciej Zaremba för att denne i artikelserien *Rättvisans demoner*, inte delade SSR:s utgångspunkter utan i stället pekade ut socionomer som okunniga och inkompetenta.

I själva verket framstår det som om SSR och Zaremba är överens i sakfrågan. Däremot skiljer de sig åt avseende vilken värdering som ska läggas på det sociala arbetet. SSR beklagar den bristande kvaliteten, medan Zaremba talar om förstörda liv. Det föreligger således endast en skillnad i perspektiv.

Det framstår som om problemen på det sociala området i grund och botten är strukturella, men strukturer på systemnivå får konsekvenser för den enskilda socialarbetaren och i det enskilda ärendet. De vetenskapliga utredningsmetoderna företräder här en alternativ struktur och utgör grunden för en mer positiv utveckling.

Förslag till framtida lag (de lege ferenda)

För att verksamheten vid kommunernas socialtjänst i framtiden ska kunna betraktas som rättssäkra, krävs inte mycket för att också säkerställa detta. I korthet kan sägas att vetenskapliga utredningsmetoder måste användas

generellt. I annat fall är det inte möjligt för domstolen att särskilja beslutsunderlaget från subjektiva konstruktioner. De vetenskapliga utredningsmetoderna förutsätter däremot att det sociala arbetets dominans inom barnrättsområdet omvärderas och att det i lagstiftningen klargörs att det högsta etiska värdet måste utgöras av den formella rättssäkerheten. Detta medför i sin tur en revidering av befintliga lagar.

Förvaltningslagen

Förslagsvis bör förvaltningslagen kompletteras med en rättslig handlingsnorm med innebörden att vetenskapliga utredningsmetoder ska användas i alla ärenden som kan antas påverka enskilda på ett inte obetydligt sätt. Detta ligger väl i linje med 5 § som anger att en myndighet ska vara saklig och opartisk. Kravet på användandet av kvalitetssäkrade utredningsmetoder kan i stället få till följd att myndigheter arbetar på ett korrekt sätt med relevanta frågor, vilket skulle stärka förtroendet för den offentliga förvaltningen och rättssäkerheten.

Ytterligare en följd av förslaget bör bli att socionomutbildningen differentieras mellan socionomers uppgifter i allmänhet och utbildning för socionomer som avser att verka inom den sociala barnvården. Utbildningen i denna senare del bör utformas utifrån den arbetsuppgift som ska utföras och att betoning läggs på att pröva om den blivande socionomen har förmåga att tillämpa vetenskapliga utredningsmetoder.

I de fall vetenskapliga utredningsmetoder inte används bör krävas en sanktion. Förvaltningslagen bör därför utrustas med en särskild hänvisning till att metoderna syftar till att motverka felgrepp och rättsövergrepp, varför en underlåtenhet bör betraktas som tjänstefel enligt 20 kap. brottsbalken.

Motiveringsskyldighet enligt förvaltningslagen

Motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen bör förtydligas och formuleras som ett krav att beslutet även innefattar ett resonemang som kopplar ställningstagandet till sakliga omständigheter i ärendet. Detta innebär att beslutsskäl preciseras och att värderingar framgår.

Socialtjänstlagen

Grundläggande rättssäkerhetskrav bör gälla i den sociala barnvården, varför 11 kap. 7 § socialtjänstlagen bör utgå till förmån för förvaltningslagen i dess helhet.

Utredningsskyldigheten i 11 kap. socialtjänstlagen bör kompletteras med en hänvisning till förvaltningslagen tillsammans med ett klargörande att kravet på användandet av vetenskapliga utredningsmetoder enligt förvaltningslagen gäller i socialtjänsternas verksamhet.

Med hänsyn till att kravet på ett motiverat beslut enligt förvaltningslagen inte är möjligt att uppnå utan en fullgod dokumentation i ärendet, bör dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 5 och 6 §§ socialtjänstlagen kunna utgå.

Förvaltningsprocesslagen

Med syfte att säkerställa att domstolen får tillgång till ett adekvat beslutsunderlag bör förvaltningsprocesslagen kompletteras med bestämmelser om att domstolen, innan ett mål tas upp för prövning, ska kontrollera att vetenskapliga utredningsmetoder använts i det enskilda ärendet. Eftersom utredningsmetoderna innefattar en transparent och dokumenterad utredningsmetodik, utgör en sådan kontroll en rutinartad manöver som inte bör medföra någon egentlig ökning av arbetsbördan för domstolen.

Om myndigheten inte har använt sig av de vetenskapliga utredningsmetoderna bör det anses föreligga ett rättegångshinder eftersom domstolen då inte har något sakligt underlag att ta ställning till. Ärendet bör då återförvisas till myndigheten för förnyad handläggning och eventuella interimistiska beslut omedelbart hävas. Det senare motiveras av att tvångsåtgärder inte bör få vidtas utan sakliga skäl. Om ett mål avgörs och det i efterhand framkommer att de vetenskapliga utredningsmetoderna inte använts vid handläggningen, ska avgörandet anses utgöra ett grovt rättegångsfel.

Förvaltningsprocesslagen bör även kompletteras med en bestämmelse som anger att domstolen ska pröva och inte endast godta de påståenden som utredningen för fram. Detta är möjligt eftersom användandet av utredningsmetoderna visar vad som ligger till grund för påståendena och hur myndigheten resonerat när den värderat de olika omständigheterna. Härigenom ges vårdnadshavare och deras ombud en faktisk möjlighet att ifrågasätta utredningen i enlighet med den kontradiktoriska processformen. Socialsekreterare bör regelmässigt kallas in som vittne för att redogöra för underlaget.

Förvaltningsprocesslagen bör även kompletteras med en bestämmelse som anger att vid bevisvärdering av barns utsagor ska kontroll ske av de förhållanden som rådde vid tidpunkten för barnets utsaga. Om förhållandena varit sådana att det finns risk att barnets utsaga påverkats ska det inte tillmätas något bevisvärde. Detta motiveras av att man är mer benägen att vidhålla oriktiga uppgifter än faktiska minnesbilder.

Källförteckning

Pär Alexandersson *Socialtjänstens värdegrunder, Etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*, Ersta Sköndal Bräcke Högskola Arbetsrapportserie, 2018

Gunilla Almström Persson, *Perspektiv i polisprotokoll*, Doktorsavhandling i nordiska språk, Stockholms universitet 2009

Mats Alvesson och Kaj Sköldberg, *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, andra uppl. Studentlitteratur, Polen 2015

Mats Alvesson och André Spicer, *Dumhetsparadoxen – Den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*, Fri tanke Stockholm, 2019

Sten Andersson, *Om positivism och hermeneutik*, Studentlitteratur, Spanien 2014.

Ann-Christin Cederborg (red.), *Att intervjua barn med intellektuella och neuropsykiatriska funktionshinder*, Studentlitteratur 2009, Malmö 2011

Eva Friis, *Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn*, Retfaerd: Nordisk juridisk tidskrift, 28(4), 60 – 75, 2005

Titti Frisk & Lotta Persson, *Se Helheten, Om framgångsfaktorer i socialt arbete*, Premiss förlag, Falun 2017

Staffan Höjer, Anders Liljegren, Torbjörn Forkby, *Lekmän inom den sociala barnvården*, Socionomen februari 2014

Tove Karlsson, *Makten över barnen*, Nomad förlag, 2018

Ola Kronkvist, *Om sanningen skall fram, Polisförhör med misstänkta för grova brott*, Akademisk avhandling, Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet 2013

Marcus Lauri, *Narratives of Governing, Rationalization, Responsibility and Resistance in Social Work*, Akademisk avhandling, Umeå Universitet, Department of Political Science & Umeå Centre for Gender Studies, 2016

Pernilla Leviner och Tommy Lundström (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*, Wolters Kluwer, Stockholm 2017

Lennart Lundquist, *Demokratins väktare*, Studentlitteratur, Lund 1998

Anders Nyman och Börje Svenssons, *Pojkmottagningen, sexuella övergrepp och behandling*, Rädda Barnen, Fälth & Hässler 2002

Olanders, Bengt m.fl., *Socialtjänstens juridik*, Juris 2013

Olof Petersson, *Vad är lokal och regional självstyrelse?*, (Pontus Tallberg (red) *Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna*, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, 2005

Maija Runcis, *Makten över barnet, Tvångsomhändertagande av barn i Sverige 1928–1968*, Bokförlaget Atlas, Falun 2007

Stephen von Tetzchner, *Utvecklingspsykologi, Barn- och ungdomsåren*, Studentlitteratur, 2005

Pamela Slotte, *Mänskliga rättigheter, moral och religion – om de mänskliga rättigheterna som moraliskt och juridiskt begrepp i en pluralistisk värld*, Åbo Akademi förlag, 2005

Åsa Wikforss, *Alternativa fakta, Om kunskapen och dess fiender*, Fri tanke, 2:a pocketupplagan, Danmark 2019

Rodney Åsberg, *Ontologi, epistemologi och metodologi, En kritisk genomgång av vissa grundläggande vetenskapsteoretiska begrepp och ansatser*, Göteborgs universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik, 2001

Uppsatser

Malin Erlandsson & Maria-Therés Erlandsson, C-uppsats, *Våld i nära relation, en kvalitativ studie om gräsrotsbyråkraternas arbete kring våldsutsatta kvinnor*, Ersta Sköndal Bräcke Högskola, VT 2017

Emma Hermansson och Madeleine Malmquist, *Lagstiftarens intentioner kontra praktikens tolkning och tillämpning – En rättsvetenskaplig undersökning av rekvisitet annat förhållande i hemmet i 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*, Stockholms universitet Institutionen för socialt arbete, HT 2008

Maria Lidén, Marianne Nordin, Malin Åsander, *Helhetssyn & Samverkan, Handläggares upplevelser av samverkan och helhetssyn i kontakten med klienter med komplex problematik*, Umeå Universitet, Socionomprogrammet VT 2017

Evelina Wennerlund, *Rättssäkerhet vid beredandet av vård enligt LVU*, Örebro universitet Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap, VT 2008

Övrigt

Socialstyrelsens handbok, *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, 2012

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning, Stockholm stad, *Signs of safety, Barn och ungdomar utsatta för våld, Metodstöd för myndighetsutövning*, 2014

Bengt Söderström, *Boken om det som hände, ett metodinslag i samtal med små barn som utsatts för sexuella övergrepp – manual*, Barn- och ungdomspsykiatri Mottagning Vasa, Stockholms läns sjukvårdområde, Stockholm 2004.

Akademikerförbundet SSR, *Etik i socialt arbete – Etisk kod för socialarbetare*, 2017

Unicef – för alla barn, *Handbok för socialsekreterare – Om barnrättsperspektivet från förhandsbedömning till avslutad utredning, 2018*

Internet

www.barnetsbasta.org
<https://karpmandramatriangle.com/>
www.kunskapsguiden.se
www.socialstyrelsen.se
www.vetenskapligutredningsmetodik.nu/

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*
Prop. 2001:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*
Prop. 1979/80:1, *om socialtjänsten;*

Statens offentliga utredningar

SOU 2015:71, *Slutbetänkandet Barns och Ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU*
SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, Betänkande av förvaltningslagsutredningen
SOU 2001:72, *Barnmisshandel, Att förebygga och åtgärda*, Slutbetänkande av Kommittén mot barnmisshandel
SOU 2008:18, *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – för brukarens skull*

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen dom mål nr 262–17, meddelad i Sthlm den 20 juni 2017
Högsta förvaltningsdomstolen dom mål nr 5757–16, meddelad i Sthlm den 8 juni 2017
Högsta förvaltningsdomstolen dom mål nr 5206–16, meddelad i Sthlm den 19 juni 2017
Regeringsrättens dom mål 8480–08, meddelad Sthlm 3 mars 2010.

Ordlista

Abstrakt lagprövning	Allmän prövning av lagrådet om en lag är förenlig med övergripande bestämmelser innan en lag antas av riksdagen
Allmänna råd	Icke bindande råd utgivna av en myndighet
Barnets perspektiv	Föreställningar utifrån barnets subjektiva uppfattning
Barnperspektiv	Vuxnas föreställning om barnets föreställningar
Barnrättsperspektiv	Rättslig konstruktion om vilka rättigheter barnet har i en viss given situation
De lege ferenda	Framtida lag
De lege lata	Gällande lag
Diskurs	Akademiskt samtal kring en fråga eller ämne
Dissociering	Psykologiskt fenomen vid trauma
Epistemologi	Läran om kunskapen
Equity	Begrepp i anglosaxisk rätt för att definiera rimlighet
Föreskrift	Bindande författning utgiven av en myndighet
Författning	Lag i vid bemärkelse vilken innefattar grundlagar, lagar, förordningar och föreskrifter
Författningsdomstol	En särskild domstol som prövar om lagar är förenliga med övergripande bestämmelser, vanligen landets konstitution. Jfr. <i>Konstitutionsdomstol</i>
Förvaltningsrätt	Övergripande rättsområde för den offentliga förvaltningen
Hermeneutik	Vetenskaplig tolkningslära och metod
Inducerade minnen	Falska inplanterade minnen
Konkret lagprövning	Prövning om tillämpning av lag i en konkret situation skulle strida mot någon överordnad lag
Konstitution	Statsrättsligt grunddokument som skapar (konstituerar) staten. Motsvaras av de svenska grundlagarna
Konstitutionsdomstol	Synonymt med Författningsdomstol

Konventionskonform	Tolkning av inhemsk lag på sådant sätt att tillämpningen inte strider mot den folkrättsliga överenskommelsen/konventionen
Lagprövningskyldighet	Offentliganställdas skyldighet att pröva om tillämpning av lag skulle strida mot någon överordnad lag, jfr konkret lagprövning
Metodologi	Läran om metod
Naturrett	Rättsfilosofisk övertygelse om att rättvisan är av utommänsklig karaktär
Normhierarki	Läran om att vissa lagar har ett högre värde än andra. Benämns även laghierarki
Offentlig rätt	Övergripande rättsområde som innefattar all reglering av stat och kommun
Ontologi	Studien av verkligheten
Oskuldspresumtionen	Utgångspunkt att alla ska betraktas som oskyldiga fram till dess skulden har fastställts av domstol, jfr artikel 6 Europakonventionen
Restförd	Noterad med skulder hos Kronofogden
Rättsnihilism	Läran om att juridiken saknar allt immateriellt värde
Rättspositivism	Juridisk utgångspunkt att endast det som står skrivet i lagen gäller, jfr Rättsnihilism
Social barnavård	Reglering av samhällets ingripanden till stöd och hjälp för barn

Baksidestext

Den här boken vänder sig till alla som intresserar sig för samhällets ingripanden till stöd och hjälp för barn. Boken kan läsas av dig som är studerar på socionomprogrammet, som en introduktion till rollen som offentliganställd vid landets socialkontor. Den kan även med fördel läsas av den som är ombud till någon part i mål om omhändertagande av barn och för all del även till dig som har till uppgift att döma i barnavårdsärenden.

Boken redovisar vilken betydelse vetenskapliga utredningsmetoder har i barnavårdsärenden och något om de bakomliggande orsakerna till att sådana metoder inte används idag.

En myndighet ska agera opartiskt och objektivt, men om myndigheten inte använder sig av några vetenskapligt förankrade utredningsmetoder är det inte heller möjligt att belägga att myndigheten har agerat sakligt. Utan användande av vetenskapliga utredningsmetoder är det över huvud taget inte möjligt att avgöra om det finns skäl för samhället att omhänderta ett barn.