

Omsorgsstyrelsen i Avesta kommun kritiseras för att ha använt en digital kommunikationstjänst i kontakterna med en enskild utan att ha övervägt de rättsliga förutsättningarna för användandet

Beslutet i korthet: En 14-årig flicka var omhändertagen med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, när hon i april 2019 avvek från det HVB-hem (hem för vård eller boende) där hon var placerad. Hon påträffades tre veckor senare. Under den tid som hon höll sig undan kommunicerade förvaltningen med henne via den digitala kommunikationstjänsten Snapchat.

JO uttalar att det är socialtjänstens ansvar att i varje enskilt fall säkerställa att en digital kommunikationstjänst används på ett sådant sätt att det inte står i strid med de bestämmelser som reglerar hanteringen av uppgifter. Eftersom förvaltningen i det här fallet inte hade utrett de rättsliga förutsättningarna för att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat uttalar JO att förvaltningen borde ha avstått från att använda tjänsten. Trots det användes tjänsten vid flera tillfällen i kontakterna med den aktuella flickan och bl.a. för att förmedla uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. JO uttalar att det inte är acceptabelt och att omsorgsstyrelsen förtjänar kritik för hanteringen.

Bakgrund

I januari 2019 beslutade Förvaltningsrätten i Falun att AA, född 2004, skulle få vård med stöd av 1, 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Den 3 april 2019 placerades AA på ett HVB-hem. Dagen efter, dvs. den 4 april 2019, avvek hon från HVB-hemmet och påträffades först tre veckor senare. Under den tid som AA höll sig undan kommunicerade Omsorgsförvaltningen i Avesta kommun med henne via den digitala kommunikationstjänsten Snapchat.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA:s mamma BB bl.a. på att förvaltningen hade haft kontakt med AA på Snapchat.

Utredning

JO begärde in handlingar från förvaltningen. Därefter begärde JO att Omsorgsstyrelsen i Avesta kommun skulle yttra sig över anmälan och besvara ett antal frågor.

Omsorgsstyrelsen lämnade in ett remissvar och uppgav bl.a. följande:

Berörd handläggares och arbetsledares synpunkter.

Den 14-åriga flickan omfattades av beslut om omedelbar vård med grund i §§ 2 och 3 LVU. Hon undanhöll sig verkställighet. Inga kontaktmöjligheter fanns till henne. Hon stängde av sin telefon och gjorde sig oanträffbar.

Skolpersonal hade en upparbetad kontakt med flickan via snapchat vilket socialtjänsten fick kännedom om. Lämpligheten att söka kontakt med henne via denna kanal diskuterades i ett gruppmöte där arbetsledare och handläggare, men inte enhetschef, deltog. Flickan utsatte sig för uppenbara risker att fara ytterligare illa och det konstaterades att socialtjänst hade ett ansvar i att verkställa den beslutade tvångsvården. Enheten stod mellan att inte ha kontakt och därmed inte någon kännedom om flickans aktuella status och att försöka få till stånd en dialog på något sätt. Där fanns också en mamma som var mycket angelägen och påstridig om att socialtjänsten skulle finna flickan. Mamman förmedlade flickans kontaktuppgifter till snapchat vilket förvaltningen tog som en intäkt för att kontakter via det mediet godkändes av mamman (mammans sms till arbetsledare 20190117). Mamman var alltså medveten om att det fanns en kontakt mellan flickan och handläggaren via snapchat.

När kontakten var etablerad hörde flickan vid ett flertal tillfällen av sig på egen hand, även utanför kontorstid.

Enhetschefen som först i efterhand fick information om att privat snapchat användes krävde ett omedelbart avslut på kommunikationen. Detta skedde i samband med att flickan återfanns och vården kunde verkställas. Mamman har angett oro för att någon annan än flickan skulle kunna vara den som skickat eller mottagit meddelanden. I och med att mamman var den som förmedlade flickans kontaktuppgifter i snapchat utgick förvaltningen från att det var rätt person. Dessutom var handläggaren trygg i att hen kände igen flickans sätt att hantera text. Diskussionen rörde frågor som bara flickan kunde känna igen. Handläggaren ansåg sig ha varit så kortfattad som möjligt i den aktuella situationen och ofta hänvisat till att hen ville ha en annan form av kontakt än via snapchat.

Regler och rutiner när det gäller kommunikation via sociala medier.

Avesta kommun har övergripande riktlinjer för sociala medier. Dessa kommer att uppdateras i närtid -vilket framkommit i kontakt med kommunens kommunikationsansvarige. Omsorgsförvaltningen har inte antagit egna riktlinjer. Socialt ansvarig socionom har i den tidigare utredningen haft kontakt med IVO som inte utarbetat riktlinjer eller rekommendationer i frågan.

Vilka åtgärder har omsorgsstyrelsen vidtagit för att skydda den enskildes personuppgifter?

Handläggaren har i sina kontakter med flickan via snapchat försökt vara så kortfattad och oidentifierad som möjligt. Hen har påtalat behov av att få kontakt på andra sätt än via snapchat. Flickan har kommit med frågor och påståenden som handläggaren har känt ett ansvar att svara på för att komma vidare i sin

handläggning. Enheten har uppfattat att mamman genom att lämna ut kontaktuppgifter till flickans snapchat godkänt kontakter via den kanalen.

Bedömning:

När det gäller lämpligheten i att kommunicera med en ung klient via snapchat på ett privat konto föregicks den av en diskussion i arbetsgruppen. Eftersom gruppen fått flickans kontaktuppgifter till snapchat av mamman ansåg gruppen att det förelåg ett presumerat godkännande till kontakt via denna kanal. Mamman var också mycket drivande och påstridig i förvaltningens ansvar att hitta flickan, vilket framgår av journalanteckningar. Arbetsgruppen beslutade därför att man på något sätt måste få till stånd en kontakt för att försöka skydda flickan från att utsätta sig för ytterligare skada.

Kontot raderades när flickan kom till rätta och efter beslut av enhetschef som inledningsvis inte kände till kommunikationen via denna kanal.

Mamman har uttryckt oro för att kommunikationen skulle kunna skett med annan än dottern. Socialtjänsten är övertygad om att den skett med rätt person med tanke på att kontaktuppgifterna kom från mamman samt att innehållet var sådant som endast flickan och mamman kunde känna till.

Det är tydligt att handläggaren inledningsvis höll sig kortfattad och hänvisade till andra sätt att kommunicera. Ju längre tid kommunikationen pågick blev den alltmer omfattande och gled över en gräns i vad som kan anses lämpligt. Innehållet och omfattningen i snapchatkonversationen kan inte anses vara i enlighet med regelverket eller JO:s yttrande avseende hur en myndighet kan kommunicera via mail och sociala medier.

Det kan uppstå svårigheter för socialtjänsten i situationer när man hamnar i en zon mellan sitt uppdrag att skydda unga utsatta personer och lämpligheten/lagligheten i kontaktvägar. I en snabbt växande digital värld räcker det inte med uppsökare och fältarbetare som finns i ungas fysiska miljöer. Unga finns i den digitala miljön på ett sätt som verksamhet, lagar, riktlinjer och rutiner inte hinner anpassa sig till. Det bör vara en modern socialtjänsts uppgift att försöka få och upprätthålla kontakter där unga finns. Det val arbetsgruppen gjorde när man sökte och hade kontakt via denna typ av sms/mailfunktion gjorde man med mammans goda minne och för att man ansåg det nödvändigt för att föra ärendet framåt och skydda flickan.

Förvaltningen ser allvarligt på den alltför omfattande kommunikation som skett via snapchat. Kommunikationen går utanför *”Mejl av enklare slag, som inte innehåller personuppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt...”*. Den har dessutom skett via ett privat konto. Enhetschefen stoppade den i det ögonblick hen fick kännedom om den.

Riktlinjer för hur/om sociala medier kan användas i kontakter med klienter har påbörjats i kommunen. Socialförvaltningen ska under hösten 2019 skapa riktlinjer och rutiner för olika typer av digital kommunikation och kvalitetssäkra dessa.

I dialog med enhetschefen har förvaltningen beslutat att under hösten utbilda och informera handläggare och chefer om vilka regler som gäller för kontakt via sociala medier och journalföring kopplad till dessa kanaler. Planering för detta pågår f.n.

BB fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgift, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt (1 § OSL).

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I princip omfattar uttrycket personliga förhållanden alla uppgifter som hänför sig till den berörda personen. En uppgift om att det pågår en utredning hos socialtjänsten kan vara känslig och omfattas vanligtvis av sekretess.

Utöver bestämmelserna i OSL måste socialtjänsten också förhålla sig till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan dataskyddsförordningen.

I dataskyddsförordningen finns bestämmelser som bl.a. reglerar myndigheters behandling av personuppgifter. Begreppet personuppgift omfattar varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, och med behandling av personuppgifter avses alla åtgärder som rör sådana uppgifter (artikel 4.1 och 4.2). Alla personuppgifter ska som utgångspunkt behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (se bl.a. artikel 5.1). Därutöver uppställs särskilda krav för behandlingen av vissa typer av personuppgifter (se bl.a. artikel 9) och i de fall personuppgifter överförs till ett tredjeland finns ytterligare krav som myndigheten måste ta hänsyn till (se bl.a. artikel 44).

OSL och dataskyddsförordningen är två skilda regelverk. Vad som är tillåtet enligt förordningen är inte alltid tillåtet enligt OSL och vice versa. Det är därför vanskligt att försöka hitta en gemensam standard för myndigheters hantering av uppgifter. Bedömningen skiljer sig åt mellan regelverken, och bara den omständigheten att det i dataskyddsförordningen ställs upp särskilda regler för hur en viss uppgift får behandlas (t.ex. i artikel 9) innebär inte per automatik att uppgiften också omfattas av sekretess enligt OSL. Däremot kan den omständigheten att en uppgift omfattas av sekretess enligt OSL vara en indikation på att det i dataskyddsförordningen uppställs särskilda regler för hur den får behandlas. Det är socialtjänstens ansvar att i varje enskilt fall säkerställa att en viss uppgift hanteras i enlighet med bestämmelserna i både OSL och dataskyddsförordningen.

Användandet av digitala kommunikationstjänster inom socialtjänsten

Det finns inte något generellt förbud för socialtjänsten mot att använda digitala kommunikationstjänster, såsom Snapchat, men användandet är inte helt oproblematiskt eller fritt från risker för att obehöriga kommer åt uppgifter som t.ex. är sekretesskyddade. Det kan t.ex. vara svårt för socialtjänsten att säkerställa att de uppgifter som förmedlas via en sådan tjänst inte blir tillgängliga för utomstående. Det ställer också krav på att det inom socialtjänsten finns kunskap om hur den aktuella tjänsten är uppbyggd, om och i så fall i vilket land uppgifter lagras och vem som ansvarar för den.

Socialtjänsten måste säkerställa att tjänsten inte används på ett sådant sätt att det står i strid med de bestämmelser som reglerar hanteringen av uppgifter, och JO har tidigare, när det gäller användandet av e-post, uttalat att det kan innebära ett krav på att myndigheter använder s.k. krypterad e-post vid förmedling av vissa uppgifter (se JO 2016/17 s. 333). Det sker dock en ständig utveckling på det digitala området, och det kommer nästan oavbrutet nya tjänster. En viss tjänst kan också komma att förändras med följderna att en tidigare tillämpad säkerhetsåtgärd inte längre erbjuder ett tillräckligt säkert skydd. Det är därför inte möjligt att uttala sig om vilka digitala kommunikationstjänster som erbjuder ett tillräckligt säkert skydd. Inte heller är det möjligt att ge ett generellt svar på vilka åtgärder en myndighet måste vidta vid användandet av digitala kommunikationstjänster.

För att undvika att uppgifter hanteras felaktigt är det av avgörande betydelse att det finns tydliga rutiner och riktlinjer inom socialnämnden som talar om i vilken utsträckning digitala kommunikationstjänster får användas i kontakterna med enskilda. Innan en ny digital kommunikationstjänst används måste de rättsliga förutsättningarna för användandet utredas, och den bedömning som görs i fråga om möjligheten att använda en viss tjänst bör alltid dokumenteras.

Bedömning av hanteringen i det här fallet

AA var omhändertagen med stöd av LVU när hon den 4 april 2019 avvek från det HVB-hem där hon var placerad. Socialnämnden begärde hjälp av polisen för att söka efter henne och hon påträffades den 25 april 2019.

Under den tid som AA höll sig undan fanns det en oro för att hon, på grund av sitt beteende, skulle komma till skada, och förvaltningen var därför angelägen om att hitta henne. Sedan det hade kommit fram att hon svarade på meddelanden som skickades till henne på Snapchat tog en socialsekreterare kontakt med henne från ett privat konto. AA:s kontaktuppgifter förmedlades av AA:s mamma BB och kontakten föregicks av en intern diskussion inom förvaltningen.

Socialnämnden, i förevarande fall omsorgsstyrelsen, har det övergripande ansvaret för att söka efter och återföra en ungdom som har avvikit från det hem där han eller hon är placerad, och det gäller även om nämnden har begärt hjälp av polisen i sökandet efter den unge (se JO:s beslut den 17 januari 2020, dnr

3760-2018). Det kan i en sådan situation framstå som självklart att nämnden ska använda alla tillgängliga medel för att hitta den unge. Samtidigt får det inte ske på bekostnad av andra skyddsintressen som lagstiftaren också har bedömt som viktiga. Nämnden måste förhålla sig till de regler som gäller för handläggningen av ärenden, vilket bl.a. omfattar bestämmelserna i OSL och i dataskyddsförordningen.

Som jag har redogjort för är det socialtjänstens skyldighet att säkerställa att digitala kommunikationstjänster används på ett sådant sätt att det inte står i strid med de bestämmelser som reglerar hanteringen av uppgifter. I det här fallet framgår det inte vare sig av dokumentationen i ärendet eller av remissvaret att det vidtogs några sådana åtgärder som krävs för att t.ex. kunna utreda hur tjänsten Snapchat är uppbyggd, vem eller vilka som ansvarar för den, om och i så fall i vilket land de uppgifter som förmedlas via tjänsten lagras samt om uppgifterna är skyddade från att bli tillgängliga för utomstående. Det saknades därmed möjlighet för förvaltningen att säkerställa att tjänsten kunde användas i enlighet med bestämmelserna i OSL och i dataskyddsförordningen, och förvaltningen borde därför ha avstått från att använda Snapchat i kontakterna med AA.

När en digital kommunikationstjänst, på sätt som skett i det här fallet, används utan att de rättsliga förutsättningarna för användandet har utretts, finns det en uppenbar risk att det sker på bekostnad av de skyddsintressen som kommer till uttryck i OSL och i dataskyddsförordningen. Ett sådant risktagande är inte godtagbart och det gäller särskilt när konversationen utvecklas på det sätt som den gjorde i det här fallet. Från att inledningsvis ha varit mycket begränsad och i huvudsak bestått av försök att etablera en kontakt med AA, övergick konversationen mellan den aktuella socialsekreteraren och AA efter ett tag till en längre diskussion om anledningen till att AA var omhändertagen. Flera av meddelandena innehåller uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL och i remissvaret ges inte någon förklaring till varför det var nödvändigt att föra den här diskussionen via Snapchat. Meddelandena synes ha skickats utan att det hade gjorts tillräckliga överväganden om riskerna med användandet av Snapchat.

Jag ser positivt på att det inom omsorgsstyrelsen har påbörjats ett arbete med att ta fram riktlinjer och rutiner för användandet av digitala kommunikationstjänster i kontakterna med enskilda. Det är av stor vikt att dessa riktlinjer och rutiner hålls uppdaterade samt att det säkerställs att det inom myndigheten finns kunskap om hur de tjänster som används är uppbyggda. Det som är en tillräcklig säkerhetsåtgärd vid användandet av en viss tjänst kanske inte är tillräckligt vid användandet av en annan tjänst. Socialtjänsten måste i varje enskilt fall överväga vilka risker användandet av en viss tjänst medför och anpassa användandet därefter.

Sammanfattningsvis hade förvaltningen i det här fallet inte utrett de rättsliga förutsättningarna för att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat och förvaltningen borde därför ha avstått från att använda den. Trots det användes tjänsten vid flera tillfällen i kontakterna med AA och bl.a. för att förmedla uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Det är inte acceptabelt, och omsorgsstyrelsen förtjänar kritik för hanteringen.

Vad BB i övrigt har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.