

Justitieombudsmannen
Kerstin André

Kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte AA och BB om sekretesslagens (1980:100) bestämmelser medgav att en kommun till en representant för PRO lämnade ut uppgifter om namn, adress och telefonnummer beträffande personer med pågående biståndsinsats i form av hemtjänst.

Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick bl.a. följande. AA:s och BB:s son, som är handikappad, hade erhållit brev från PRO med en förfrågan om han ville medverka i PRO:s ”Syneförrättning 99”, en urvalsundersökning av hemtjänsten för äldre i Enköpings kommun. Varken AA, BB eller deras son hade samtyckt till att uppgifter om sonen fick lämnas ut till PRO.

Utredning

Vård- och servicenämnden i Enköpings kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i AA:s och BB:s anmälan till JO. Nämnden beslutade att anta ett yttrande från kommunjuristen som sitt eget remissvar. I remissvaret anfördes huvudsakligen följande (hänvisning till bilagor har här utelämnats).

Vid kontakt med ordföranden i PRO:s samorganisation i Enköping CC framkommer följande:

PRO:s riksorganisation i Stockholm omfattande 980 000 medlemmar i landet har gjort en landsomfattande undersökning omfattande samtliga kommuner beträffande hur vård och omsorgen fungerar i hemtjänsten. Innan undersökningen startade har kontakter skett med Svenska kommunförbundet. Därefter har riksorganisationen begärt hjälp från lokalorganisationen PRO:s samorganisation i Enköping vid genomförandet av undersökningen. Samorganisationen har i Enköping ca 1 700 medlemmar.

Ordföranden i PRO:s samorganisation i Enköping CC har kontaktat vård- och serviceförvaltningen samt mottagit en förteckning över slumpvis utvalda 150 personer som erhåller hemtjänst från kommunen. CC har vid tillfället 1999-10-29 undertecknat ett sekretessbevis. Den aktuella listan har härefter endast ordföranden CC haft tillgång till. De aktuella personerna har kontaktats via brev och

föresättningen för att delta i undersökningen var att medgivande inhämtats från var och en.

Vård- och serviceförvaltningen menar att sekretesslagen har hanterats på ett korrekt sätt och därvid åberopas särskilt 1 kap 6 § samt 14 kap 9 och 10 §§.

Justitieombudsmannen har även behandlat en likartad fråga i JO 1982/83 sid 238. Om JO finner att sekretesslagen ej har hanterats på ett korrekt sätt är självfallet vård- och serviceförvaltningen beredd att tillmötesgå de bedömningar justitieombudsmannen kan göra.

Till remissvaret hade fogats kopior på PRO:s anvisningar inför ”syneförrättningen”, PRO:s samorganisation Enköping brev till de utvalda hemtjänsttagarna jämte frågeformulär samt en handling undertecknad av ordföranden CC med förbehåll om sekretess.

AA och BB yttrade sig över remissvaret.

JO tog del av kommunens handlingar i saken, bl.a. PRO:s skrivelse, adresserad till landets samtliga kommuner, med en begäran om hjälp från kommunen angående urvalsförfarandet. En kopia av PRO:s skrivelse fogas som bilaga till detta beslut (utelämnas här).

I beslut den 30 januari 2001 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt huvudregeln i 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Uppgift om att en viss person erhåller bistånd i form av t.ex. hemtjänst är en sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som typiskt sett omfattas av sekretessbestämmelsen.

Lagrummet innehåller ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket i huvudsak innebär att uppgifter om enskilds personliga förhållanden inte kan lämnas ut utan den enskildes samtycke eller med stöd av lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I förevarande sammanhang finns det anledning att även nämna bestämmelserna om förbehåll i 14 kap. 9 § första stycket sekretesslagen som har följande lydelse.

Finner myndighet att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, skall myndigheten uppställa sådant förbehåll när uppgiften lämnas till honom.

Bakgrunden till och syftet med PRO:s undersökning av hemtjänst för äldre framgår av den skrivelse från PRO som skickats till landets kommuner, bl.a. Enköpings kommun. PRO har i skrivelsen angett följande om urvalsförfarandet.

PRO hemställer om hjälp från kommunen vid urvalsförfarandet samt att *kommunen vidarebefordrar* (min kursivering, JO:s anm.) PRO:s brev till de personer som blivit utvalda att ingå i undersökningen. Tillvägagångssättet vid urvalsdragningen m redovisas i bilaga (här utelämnad, JO:s anm.). Lokala PRO-organisationer kommer därefter att ta kontakt med respektive kommun för en genomgång av materialet.

Enligt PRO:s skrivelse skulle sålunda varje hemtjänsttagare få del av PRO:s brev och frågeformulär utan att PRO kände till deras identitet. Enköpings kommun valde emellertid ett annat tillvägagångssätt. Av utredningen framgår att kommunen gjorde ett slumpmässigt urval av hemtjänsttagare och därefter – utan kontakt med dem som valts ut – överlämnade uppgifter om deras namn, adress och telefonnummer till CC, ordförande i PRO:s samorganisation i Enköping. Förfarandet innebar att de utvalda hemtjänsttagarna saknade möjlighet att uttala sin mening om att uppgifterna om namn, adress och telefonnummer lämnades ut till PRO:s representant. Vidare underlät kommunen att granska åldern på de hemtjänsttagare som ingick i underlaget för det slumpmässiga urvalet. Eftersom PRO särskilt hade angett att undersökningen avsåg äldre hemtjänsttagare borde en sådan granskning ha gjorts så att inte även andra hemtjänsttagare kom att ingå i urvalet.

Nästa fråga är om de sekretesskyddade uppgifterna var av sådan natur att de kunde lämnas ut till PRO:s representant trots att samtycke från de berörda hemtjänsttagarna inte förelåg.

Nämnden har i sitt remissvar hänvisat till ett JO-beslut redovisat i JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 238. I beslutet behandlas tillämpningen av 1 kap. 5 § och 1 kap. 6 § sekretesslagen. Enligt 1 kap. 5 § får en uppgift, oberoende av sekretess, lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Den situationen är inte för handen i förevarande fall. När det gäller 1 kap. 6 § sekretesslagen avser denna bl.a. sekretess för person som för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i en myndighets verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften. Såvitt framgår av utredningen har inte CC genomfört den aktuella undersökningen för det allmännas räkning. Han har inte heller deltagit i nämndens verksamhet. Den angivna sekretessbestämmelsen äger följaktligen inte tillämpning när det gäller sekretesskyddet för de uppgifter som lämnades till CC.

I den proposition som låg till grund för sekretesslagen (prop. 1979/80:2, s. 181) anförde föredragande statsrådet att en adressuppgift i regel inte var av så känslig natur att det kunde anses medföra men för den enskilde att den lämnades ut. Han anförde även att det i allmänhet inte skulle komma att gälla sekretess i ärenden om fördelning av pensionärsbostäder och daghemsplatser (barnomsorgen hänfördes då till socialtjänsten, JO:s anm.). Vidare kan nämnas att Regeringsrätten i två rättsfall (RÅ 1984 Ab 140 och RÅ 1990 not 253) – under den tid då barnomsorg var att hänföra till socialtjänst – fann att uppgifter om namn och adress på barn som erhöll barnomsorg i kommunen kunde lämnas ut utan hinder av bestämmelserna i 7 kap. 4 § sekretesslagen.

En biståndsinsats i form av hemtjänst bygger på en bedömning i varje enskilt fall och kan inte jämföras med uppgifter om fördelning av pensionärsbostäder och daghemsplatser eller utlämnande av namn och adress på barn som får barnomsorg i en kommun. En viss jämförelse kan emellertid göras med uppgifter om barn som erhållit social förtur till barnomsorg. Även i sådana ärenden förekommer en bedömning i varje enskilt fall. I propositionen anförde föredragande statsrådet att

vissa sådana förtursfall kunde vara av så känslig natur att sekretessregeln hindrade att uppgifter om enskilda lämnas ut (prop. 1979/80:2 s. 181). I ett rättsfall fann emellertid Regeringsrätten (RÅ 1989 not 58) att uppgift om födelseår och födelsemånad avseende barn som hade erhållit förtur till barnomsorg kunde lämnas ut. Av rättsfallet kan man inte dra den slutsatsen att även andra uppgifter om barn som erhållit förtur skulle kunna lämnas ut.

Även om frågan som är aktuell i förevarande fall inte får någon lösning vid en genomgång av förarbeten och rättspraxis, kan man utan vidare säga att det påfordras en restriktiv syn i fråga om möjligheten att lämna ut uppgifter om en person när dennes rätt till biståndsinsats bygger på en bedömning i det enskilda fallet.

I förevarande fall lämnades ut uppgifter om 150 hemtjänsttagare. Genom utlämnandet röjdes att dessa namngivna personer hade en insats i form av hemtjänst. Vidare lämnades uppgifter om deras adresser och telefonnummer. Jag kan inte komma till någon annan slutsats än att det inte stod klart att uppgifterna kunde lämnas ut utan att respektive hemtjänsttagare eller någon honom närstående led men.

Den fråga som kvarstår är om kommunens beslut om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen vid utlämnande av uppgifterna innebar att risken för men undanröjdes.

I samband med utlämnande av uppgifterna undertecknade CC en handling med följande innehåll.

Jag har från vård- och serviceförvaltningen mottagit en förteckning över 150 personer som erhåller hemtjänst från kommun.

Jag är införstådd med att jag genom mottagandet av denna förteckning med avseende på innehållet i förteckningen omfattas av sekretessbestämmelserna i 7 kap § 4 i sekretesslagen samt intygar härmed att jag har tagit del av information om detta.

Hur ett beslut om förbehåll skall utformas är beroende bl.a. av uppgifternas art, vem som mottar dem och i vilket syfte uppgifterna begärs. Förbehållet skall utformas som ett regelrätt beslut från myndighetens sida och bör inte ges den formen att sökanden får skriva på en utfästelse att inte lämna ut uppgifter. Beslutet om förbehåll skall innehålla nödvändiga villkor för myndighetens utlämnande av uppgifterna med angivande av bl.a. hur mottagaren får använda dem. Det är inte tillräckligt att endast hänvisa till en bestämmelse i sekretesslagen (se vidare Regner, Göran, m.fl. "Sekretesslagen – En kommentar", suppl. 5, s. 14:62 f.). Jag kan konstatera att förbehållet i förevarande fall inte hade utformats som ett formellt beslut och att den handling som CC undertecknade inte heller till sitt innehåll uppfyllde de krav som måste uppställas.

Med hänsyn till syftet med PRO:s undersökning och då den som erhöll uppgifterna representerade PRO, har jag viss förståelse för att kommunen avseende de äldre hemtjänsttagarna bedömde att risken för men undanröjdes i och med ett förbehåll enligt den nämnda bestämmelsen. Utrymmet för att genom ett beslut om förbehåll

enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen undanröja risken för men är emellertid i allmänhet starkt begränsat inom socialtjänsten och i övrigt när det gäller sekretessbestämmelser med s.k. omvänt skaderekvisit. Mot den bakgrunden är jag för egen del av den uppfattningen att det inte heller med ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen kunde ha stått klart att uppgifterna kunde röjas utan att varje enskild hemtjänsttagare eller någon honom närstående led men. Med den ståndpunkten saknade kommunen möjlighet att lämna ut uppgifterna även om beslut om förbehåll hade meddelats på ett formellt riktigt sätt.

Avslutningsvis vill jag anföra följande. Jag ser positivt på undersökningar av förevarande slag som från brukarperspektivet kan ge ett bidrag i frågan om kvaliteten på den vård och omsorg som det allmänna tillhandahåller. Denna kunskap är inte minst viktig för kommunen själv, som enligt 7 a § socialtjänstlagen (1980:620) har ansvaret för att kvalitetssäkra verksamheten. Undersökningarna måste emellertid ske med beaktande av bestämmelserna om sekretess och med respekt för de enskildas integritet. Jag kan konstatera att den ifrågavarande undersökningen hade varit möjlig att genomföra på ett sätt som tog till vara dessa intressen om kommunen hade gått till väga såsom PRO hade föreslagit i sin skrivelse. Kommunen valde ett annat tillvägagångssätt som – enligt vad jag tidigare har anfört – ger mig skäl att vara kritisk mot kommunens hantering av frågan.

Ärendet avslutas.