

**Handläggningen av ett adoptionsärende när tjänstemän vid nämndens förvaltning bedömde att det fanns skäl att återkalla ett s.k. adoptionsmedgivande; särskilt fråga om sekretess gentemot adoptionsorganisationen**

---

Den 27 oktober 2004 lämnade Socialnämnden i Luleå kommun medgivande till makarna AA och BB enligt 6 kap. 6 och 12 §§ socialtjänstlagen (2001:453, SoL) i dess lydelse före den 1 januari 2005, att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det. Nämnden hade tidigare beslutat om sådana medgivanden för makarna åren 1999, 2001 och 2003. Dessa medgivanden hade dock inte kommit att användas.

Makarna fick under våren 2005 ett förslag om adoption av ett visst barn. Socialnämnden beslutade den 10 maj 2005 att samtycka till att adoptionsförfarandet skulle få fortsätta.

Den 7 juni 2005 beslutade socialnämnden att inleda en utredning om att återkalla sitt medgivande av den 27 oktober 2004. Ett beslut om att återkalla medgivandet fattades den 22 juni 2005. AA och BB överklagade beslutet till Länsrätten i Norrbottens län som i en dom den 31 oktober 2005 undanröjde nämndens beslut om att återkalla medgivandet.

I en anmälan till JO framförde AA och BB klagomål mot Socialnämnden i Luleå kommun angående handläggningen av deras adoptionsärende. De anförde bl.a. följande. Nämndens beslut den 22 juni 2005 fattades på ett ofullständigt underlag och på uppgifter ”som markant avviker från vad som framgår av adoptionsutredningarna”. Vidare hade en tjänsteman vid nämndens förvaltning före nämndens beslut underrättat Adoptionscentrum om att nämnden hade återkallat medgivandet. Därigenom lämnade tjänstemannen en oriktig uppgift samt bröt mot sin tystnadsplikt.

Till anmälan fogade makarna den utredning som inleddes den 7 juni 2005 om återkallande av medgivandet enligt 6 kap. 13 § SoL samt en den 16 juni 2005 daterad skrivelse från Adoptionscentrum till dem.

Inledningsvis inlånades socialförvaltningens journalanteckningar som hade upprättats i ärendet under perioden den 10 maj–7 juli 2005 och nämndens beslut den 22 juni 2005. Föredraganden inhämtade per telefon upplysningar från sektionschefen CC, socialförvaltningen i Luleå kommun. Därvid framkom i huvudsak följande.

Handläggaren av adoptionsärendet informerade och rådgjorde med honom om de upplysningar som hade inkommit från DD (BB:s f.d. hustru; JO:s anm.) varefter han informerade och rådgjorde med socialchefen EE. Frågan om att återkalla ett medgivande till adoption hade dessförinnan aldrig aktualiserats vid förvaltningen. De övervägde inte att i detta skede informera nämndens ordförande om förhållandena. De ansåg dock att det för att nämndens verksamhet skulle kunna fullgöras, var nödvändigt att genast informera Adoptionscentrum om att nya omständigheter hade framkommit och att en utredning om att återkalla tidigare lämnat medgivande hade inletts.

Nämndens ordförande informerades om utredningen före den 15 juni 2005, dvs. innan beredningen inför arbetsutskottets sammanträde ägde rum.

Därefter anmodades Socialnämnden i Luleå kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan och därvid särskilt belysa vilken information som hade lämnats till Adoptionscentrum och om den informationen hade kunnat lämnas ut med hänsyn till bestämmelserna i sekretesslagen. Socialnämnden avgav som sitt remissvar ett av sektionschefen CC, socialförvaltningen i Luleå kommun, upprättat yttrande. I remissvaret anfördes följande.

Paret AA/BB har sökt och den 27 oktober 2004 beviljats medgivande av Socialnämnden i Luleå kommun att motta ett utländskt barn i syfte att adoptera det. Paret fick via Adoptionscentrum ett barnförslag, en flicka född 2004, och de beviljades den 10 maj 2005 samtycke att fortsätta adoptionsförfarandet. Paret AA/BB planerade att hämta flickan från Kina i slutet av juni 2005.

Den 20 maj 2005 kontaktas socialförvaltningen av BB:s f.d. hustru med vilken han har en gemensam fjortonårig dotter. Kvinnan lämnade nya och graverande uppgifter om situationen för dottern hemma hos paret AA/BB Hon vidareutvecklade detta vid ett personligt besök på förvaltningen den 7 juni 2005.

Dagen efter, den 8 juni 2005, kallades paret till socialförvaltningen och de informerades om de uppgifter som inkommit. I samtalet med paret verifierade de att det fanns uppgifter av betydelse som de inte tagit upp under medgivandeutredningen eller vid något senare tillfälle. Efter samråd med bl.a. socialtjänstens verksamhetschef EE samt socialnämndens ordförande FF inleddes en utredning om återkallande av medgivandet. Ärendet skulle tas upp för beslut på socialnämndens arbetsutskott den 22 juni 2005.

Med hänsyn till att adoptionsorganisationen fått information om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande och att ett barn inom kort var på väg från Kina ansåg handläggaren att en kontakt med Adoptionscentrums kontaktperson GG var nödvändig. Handläggaren informerade därför GG om att ett förslag på återkallelse av medgivandet skulle komma att behandlas vid arbetsutskottet den 22 juni 2005. GG återkom därefter till handläggaren efter kontakt med makarna AA/BB och frågade om det var troligt att utskottet skulle följa förslaget. Handläggaren svarade att det var mycket troligt att utskottet skulle bifalla förslaget.

Svaret var välgrundat med tanke på att både nämndens ordförande och verksamhetschefen var informerade och uttryckt sitt stöd till förslaget. Informationen som handläggaren lämnade till Adoptionscentrum var tydlig och helt

korrekt. Att Adoptionscentrum i sitt brev till adoptanterna framställt det som att medgivandet redan var återkallat är därför inget socialnämnden kan lastas för.

Vad gäller sekretessfrågan vill socialnämnden anföra följande. Enligt lagen om internationell adoptionsförmedling måste som huvudregel den som vill adoptera ett barn från utlandet anlita en auktoriserad sammanslutning. De uppgifter som finns hos socialtjänsten kring adoptanternas situation är skyddade av sekretess och kan inte utan vidare lämnas ut till en sådan adoptionsorganisation. Adoptanterna får därför en fullmakt hemskickad från Adoptionscentrum enligt vilken de ger handläggande tjänsteman på socialförvaltningen tillstånd att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till Adoptionscentrum. Denna fullmakt ska adoptanterna sända in till socialförvaltningen.

Av okänd anledning saknas fullmakt i aktuellt fall. Detta har gjort att socialnämnden sett över sina rutiner för inhämtande och hantering av fullmakter.

Enligt socialnämndens uppfattning är dock inte samtycke den enda förutsättningen för att uppgifter ska kunna lämnas ut i ett ärende som det aktuella.

Enligt 1 kap. 2 § första meningen socialtjänstlagen skall det, när åtgärder rör barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Enligt barnkonventionen får, när det gäller adoption, inga andra intressen sättas före eller anses lika viktiga som hänsynen till barnets bästa. Barnets bästa har i det här sammanhanget absolut prioritet. Socialnämndens viktigaste uppgift i aktuellt fall har därför varit att skydda barnet.

Om uppgiften inte lämnats ut av socialnämnden till Adoptionscentrum hade det funnits risk för att paret AA/BB skulle ha hunnit motta barnet och på börja resan till Sverige trots att medgivandet skulle komma att återkallas/återkallats. Om barnet hade kommit till Sverige utan medgivande hade socialnämnden måst överväga att besluta om omhändertagande och placering i familjehem. En sådan händelseutveckling hade inte varit förenlig med socialnämndens uppgift enligt ovan. Även om det skulle vara så att risken för att paret AA/BB skulle ha hunnit motta barnet inte var överhängande anser socialnämnden att det ändå varit nödvändigt för fullgörandet av dess uppgifter i adoptionsärendet att Adoptionscentrum i ett så tidigt skede som möjligt underrättades om att en återkallelse av medgivandet var på gång.

Enligt socialnämndens uppfattning är därför 1 kap. 5 § sekretesslagen tillämplig i aktuellt fall.

AA och BB kommenterade remissvaret genom sitt ombud advokaten HH och anförde därvid sammanfattningsvis. Det är ostridigt att något medgivande inte har lämnats från dem till socialnämnden att lämna uppgifter till Adoptionscentrum. Uppgifterna till förvaltningen från BB:s f.d. hustru DD lämnades per telefon den 20 maj 2005. Först den 7 juni 2005 talade handläggaren med DD. Det är inte känt vad dröjsmålet berodde på. Den utredning som genomfördes var bristfällig. Det medgav nämnden vid den muntliga förhandlingen i Länsrätten i Norrbottens län och angav att det berodde på tidspress. Därigenom åsidosattes ett rättssäkerhetskrav.

AA och BB bifogade Länsrättens i Norrbottens läns dom den 31 oktober 2005 i mål nr 1577-05.

I ett beslut den 31 maj 2006 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering**

I socialtjänstlagen (2001:453, SoL) återfinns regler om socialtjänstens handläggning av ärenden om internationella adoptioner. Sedan den 1 januari 2005

har reglerna för medgivande om adoption ändrats, och enligt övergångsbestämmelserna skall äldre föreskrifter gälla i ärenden där ansökan om medgivande har kommit in till socialnämnden dessförinnan (6 kap. 12 § SoL jämfört med tidigare regler i 6 kap. 6 och 12 §§ SoL). Ändringen saknar dock betydelse såvitt här är av intresse. Jag hänför mig i fortsättningen till den lydelse som bestämmelsen har i dag.

Enligt 6 kap. 12 § SoL får ett barn med hemvist utomlands inte utan socialnämndens medgivande tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden om barnet. Av samma lagrum följer att medgivandet skall inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist, och det får lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid den bedömningen skall särskild hänsyn tas till vissa närmare angivna kriterier.

I 6 kap. 13 § SoL stadgas att den eller de som vill adoptera är skyldiga att anmäla till socialnämnden om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Medgivandet skall återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller de som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

När ett visst barn har föreslagits för adoption, skall socialnämnden enligt 6 kap. 14 § SoL skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke skall ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Ett återkallande av medgivandet innebär att adoptionsförfarandet avbryts. För det fall att nämnden redan har samtyckt till ett fortsatt förfarande förlorar även det beslutet sin betydelse.

Socialnämnden skall enligt 11 kap. 1 § första stycket SoL utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Sekretess till skydd för den enskilde gäller enligt 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom om inte annat följer av bestämmelse i sekretesslagen.

Sekretess utgör enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

## Bedömning

Vid ett telefonsamtal den 20 maj 2005 lämnade DD, BB:s f.d. hustru, uppgifter till en handläggare vid förvaltningen som rörde AA:s och BB:s förhållanden. Hon utvecklade dessa vid ett besök på socialförvaltningen den 7 juni 2005. På grundval av DD:s uppgifter inledde nämnden samma dag en utredning om huruvida adoptionsmedgivandet skulle återkallas.

De uppgifter som DD lämnade var typiskt sett sådana som har betydelse i ett ärende om ett s.k. adoptionsmedgivande. När makarna konfronterades med uppgifterna vid ett möte den 8 juni 2005 medgav de att de inte själva hade berört frågorna under adoptionsutredningen. Eftersom uppgifterna inte hade behandlats i nämndens tidigare utredning, kan jag inte finna att nämnden gjorde något fel när den inledde en ny utredning rörande adoptionsmedgivandet.

Utredningen kom att bedrivas under viss tidspress eftersom AA och BB inom en nära framtid skulle hämta ett barn från Kina. Jag finner skäl att redan här framhålla att denna tidspress i viss utsträckning hade kunnat undvikas om åtgärder hade vidtagits i direkt anslutning till att DD lämnade uppgifterna den 20 maj 2005. DD kontaktades först två veckor senare. Anledningen till att uppföljningen dröjde har inte närmare berörts i remissvaret. Eftersom makarna inom en nära framtid skulle hämta hem barnet var det brådskande att inhämta kompletterande uppgifter från DD. Det kan därför inte anses rimligt att det dröjde två veckor innan detta skedde.

AA och BB har gjort gällande att en tjänsteman vid förvaltningen har underrättat Adoptionscentrum om att deras adoptionsmedgivande hade återkallats innan så hade skett och att tjänstemannen därigenom har lämnat oriktiga uppgifter och brutit mot sin tystnadsplikt.

Meningarna går isär om vilka uppgifter som handläggaren av adoptionsärendet lämnade till Adoptionscentrums handläggare. Enligt remissvaret innefattade informationen, som var ”tydlig och korrekt”, att ett förslag om återkallelse av medgivandet skulle komma att behandlas vid arbetsutskottet den 22 juni 2005 och, på fråga, att det var mycket troligt att utskottet skulle bifalla förslaget. Journalanteckningarna i detta avseende ger endast besked om att handläggaren ”informerar henne om ärendet”. Enligt ett brev från Adoptionscentrum till AA och BB den 16 juni 2005 har deras adoptionskonsulent fått information om att ”ert medgivande att adoptera JJ blivit indraget”. Uppgifterna i brevet ger närmast vid handen att informationen från socialförvaltningen har inneburit att ett beslut i frågan redan hade fattats. Det är inte troligt att jag genom vidare åtgärder kan få klarhet i vad som faktiskt uttalades vid kontakterna mellan socialförvaltningen och Adoptionscentrum. Jag har därför att utgå från att det förhåller sig på det sätt som nämnden har angett i sitt remissvar, nämligen att handläggaren informerade Adoptionscentrum om att en utredning om återkallelse av adoptionsmedgivandet hade inletts och att hon gav uttryck för sin personliga uppfattning om huruvida nämnden skulle komma att återkalla medgivandet.

Mot bakgrund av vad som har kommit fram är fråga om handläggaren kan anses ha åsidosatt sekretessen genom att hon till adoptionsorganisationen lämnade en upplysning om att nämnden hade inlett en utredning.

Nämndens beslut om att inleda en utredning i ett adoptionsärende omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Sekretessen kan, som framgår av det ovan anförda, efterges av den enskilde.

Enligt remissvaret får de som vänt sig till Adoptionscentrum, med anledning av reglerna om sekretess inom socialtjänsten för uppgifter i adoptionsärenden, en fullmakt hemskickad från Adoptionscentrum, som ger handläggande tjänsteman på socialförvaltningen tillstånd att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till Adoptionscentrum. Fullmakten skall sedan skickas till socialförvaltningen.

Såsom remissvaret får uppfattas grundades nämndens utlämnande av uppgifter på en fullmakt som makarna förutsattes ha lämnat. Av en för nämnden ”okänd anledning” finns det emellertid inte någon skriftlig fullmakt från makarna i förvaltningens akt. Detta innebär i och för sig inte – såsom AA och BB har hävdad – att det är ostridigt att något medgivande till nämnden att lämna uppgifter till Adoptionscentrum inte har lämnats av dem. Det framstår dock inte som meningsfullt att genom vidare åtgärder från min sida försöka bringa klarhet i hur det förhåller sig med inhämtande av medgivande eller hanteringen av en eventuell skriftlig fullmakt i det aktuella ärendet. Jag begränsar mig till att framhålla att det självfallet inte är acceptabelt om förvaltningens handlande har grundats på en fullmakt som inte kan företes.

Även om nämnden inte har haft någon fullmakt som gett den rätt att lämna ut uppgifter som omfattats av sekretess till Adoptionscentrum innebär det inte utan vidare att det föreligger ett sekretessbrott.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen får nämnden röja uppgifter som omfattas av sekretess om det är nödvändigt för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter. Denna regel skall tillämpas restriktivt (se prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494). Det kan diskuteras om bestämmelsen i ett fall som det förevarande var direkt tillämplig. I sammanhanget tillkommer emellertid den viktiga faktorn att nämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdomar och bl.a. skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden (se bl.a. 5 kap. 1 § SoL). När åtgärder rör barn skall nämnden särskilt beakta vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 § SoL). Eftersom hämtningen av barnet i Kina var mycket nära förestående och för att socialnämnden skulle kunna fullgöra sina skyldigheter mot barnet, framstår det därför som försvarligt att nämnden informerade adoptionsorganisationen om att en utredning hade inletts angående återkallande av medgivande till adoption. Mot bakgrund av konsekvenserna ur ett barnperspektiv torde det således ha funnits ett visst utrymme för att med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen informera Adoptionscentrum om den situation som hade

uppkommit. Detta innebär att det saknas grund för att påstå att ett sekretessbrott har begåtts.

Det kan i sammanhanget framhållas att det är av vikt att nämnden vid den tidpunkt som en sekretesskyddad uppgift röjs har klart för sig på vilken grund uppgiften kan lämnas ut.

Makarna har gjort gällande att det finns flera fel och brister i den bedömning som nämnden utförde. Det ligger i sakens natur att tidsaspekten kan ha påverkat utredningens kvalitet. AA och BB fick emellertid ta del av utredningen före nämndens sammanträde och de företrädde tillsammans med sin advokat inför nämnden när den behandlade frågan. De hade därvid möjlighet att framföra sina synpunkter på vad som hade kommit fram. Enligt min mening finns det inte anledning att rikta kritik mot nämnden för att den fattade ett beslut på grundval av den föreliggande utredningen.

Ett beslut om att återkalla ett adoptionsmedgivande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Min tillsyn är inriktad på den formella handläggningen av ett ärende och inte på bedömningar i sak. JO brukar således inte uttala sig om huruvida ett beslut är rätt eller fel. Nämndens beslut att återkalla medgivandet har för övrigt överprövats av allmän förvaltningsdomstol.

Som framgår av utredningen är adoptionsförfarandet konstruerat på ett sätt som förutsätter att adoptionsorganisationerna får tillgång till information som socialnämnderna har i ärendena. Problemet med att det rör sig om sekretesskyddade uppgifter löses som regel genom att sökandena lämnar sitt medgivande till att socialtjänsten lämnar ut uppgifter till adoptionsorganisationen. I en situation som den aktuella, dvs. när uppgifter till nackdel för sökandena framkommer efter det att samtycke till ett fortsatt adoptionsförfarande har lämnats av nämnden, kan fullmakten återkallas eller begränsas med den följd att den rättsliga grunden för att kunna lämna ut uppgifter upphör. Denna komplikation torde inte vara vanligt förekommande. Eftersom det ändå kan finnas skäl att fästa uppmärksamheten på den sänder jag en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för kännedom.