

Handläggningen av ett adoptionsärende; fråga bl.a. om dokumentationsplikten och rätten till partsinsyn

I en anmälan till JO framförde AA och BB (makarna AA och BB) klagomål mot Socialnämnden i Sollentuna kommun. Klagomålen, som huvudsakligen riktades mot två tjänstemän vid socialförvaltningen i Sollentuna kommun, avsåg handläggningen av och innehållet i en adoptionsutredning samt journalföringen i ärendet. I anmälan anfördes bl.a. följande.

I början av år 2004 inledde socialtjänsten sin utredning i adoptionsärendet. Den 18 maj 2004 meddelade utredarna makarna AA och BB att de inte hade för avsikt att rekommendera dem som lämpliga adoptanter. Vid denna tidpunkt hade det yttrande som utredarna hade begärt in i ärendet från Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) ännu inte kommit in till förvaltningen. När makarna AA och BB bad att få läsa samtliga journalanteckningar i ärendet fick de besked om att det inte fanns några sådana anteckningar. Vid ett möte med utredarna och deras chef den 8 augusti 2004 begärde makarna AA och BB:s advokat att få ut journalhandlingarna, men nekades detta med hänvisning till att ”man inte arbetar så”. Det saknades således dokumentation som gav dem möjlighet att följa ärendet. Först sedan makarna AA och BB:s advokat skriftligen hade framställt samma begäran och hemställt att få ett skriftligt avslagsbeslut för det fall begäran inte skulle efterkommas erhöll de en ”datumlista”, som förvaltningen förmodligen ansåg utgöra journalanteckningar. Adoptionsutredningen var bristfällig och familjens samlade kapacitet, som skall vara avgörande för ett beslut om medgivande, utreddes inte. Utredningen handlade huvudsakligen om BB:s övervikt och hennes specialkunskaper om att möta barn med särskilda behov berördes över huvud taget inte i utredningen. Utredarnas kontakter med referenterna var bristfälliga. En av referenterna kontaktades två dagar innan det var planerat att makarna AA och BB skulle få ta del av den färdigställda utredningen. Det var ett kort mobiltelefonsamtal som genomfördes i all hast när referenten körde i trafiken. Utredningen i skriftlig form hölls tillgänglig för avhämtning i kommunens reception först den 21 juni 2004.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Sollentuna kommun för utredning och yttrande. Nämnden lämnade som sitt remissvar ett yttrande som hade undertecknats av socialchefen CC. I remissvaret anfördes följande.

Sammanfattning

Socialtjänstkontoret inledde medgivandeutredning rörande makarna AA och BB, 2004-01-12. På grund av BB:s övervikt, var utredarna tveksamma till att lämna medgivande till adoptionen. Ett första utkast till utredning lämnades till makarna AA och BB 2004-06-21. Makarna AA och BB och deras ombud sammanträffade med utredarna och undertecknad 2004-08-18. Efter detta samtal överlämnades, 2004-09-01, omarbetad utredning till makarna AA och BB. Avstyrkande yttrande från NIA inkom 2004-09-02, och delgavs makarna.

JO-anmälan – Utredning

Av anmälan framgår att makarna AA och BB anser att utredningen felaktigt fokuserats på hustruns övervikt. Vidare framför man synpunkter på journalanteckningarna.

Journalanteckningarna

Socialtjänstkontorets arbetssätt vad gäller adoptionsutredningar är att utredningsmaterialet samlas som arbetsmaterial och under utredningstiden noteras i journalen möten och kontakter etc. Det noteras när ärendet öppnas och avslutas. Då BB begärde att få ta del av journalanteckningarna upplystes hon om detta arbetssätt av handläggarna. Vid mötet den 18 augusti upplystes såväl familjen som ombudet ånyo om att utredningen förs som arbetsmaterial och inte i journal, eftersom utredningen i så fall måste skrivas två gånger, innebärande dubbelarbete. Självklart skickades journalanteckningarna på begäran 2004-08-30 i samband med att BB informerade om byte av ombud och att denna önskade ta del av journalanteckningarna. Journalanteckningarna fördes i efterhand in i socialakten den 21 juni från arbetsmaterialet, vilket framgår.

Utredningen

Utredarna var från början tveksamma till adoption på grund av BB:s övervikt och med tanke på NIA:s rekommendationer. Detta framfördes till makarna. Handläggarna bad NIA om utlåtande. Detta kom i september och avstyrkte adoption. Det är riktigt att familjens samlade kapacitet skall vara avgörande för ställningstagandet. Ytterligare två faktorer togs med i bedömningen, dels AA:s inställning till adoptionen, dels BB:s beskrivning av sonens spädbarnstid. Huvudsaken var dock BB:s övervikt. Detta bekräftades av NIA:s beslut 2004-09-02 där man avråder från tillstyrkande.

I efterhand kan konstateras att förvaltningen borde ha avvaktat NIA:s utlåtande innan utredningen påbörjades.

Till remissvaret fogades bl.a. den aktuella utredningen, journalanteckningar och yttrande från NIA.

Makarna AA och BB kommenterade remissvaret genom sitt ombud jur.kand. DD och upplyste därvid bl.a. att socialnämnden hade frångått utredarnas rekommendation och medgivit makarna AA och BB att ta emot ett utländskt barn för adoption. Vissa handlingar bifogades.

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

I socialtjänstlagen (2001:453), SoL, återfinns regler om socialtjänstens handläggning av ärenden om internationella adoptioner. Sedan den 1 januari 2005 har reglerna om medgivande om adoption ändrats. I förevarande fall skall bestämmelsen i 6 kap. 12 § SoL i dess lydelse före den 1 januari 2005 tillämpas. Vid en hänvisning till denna bestämmelse nedan avser jag således lagstiftningen i dess tidigare lydelse.

Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Detta följer av 6 kap. 6 § SoL. Socialnämnden får, enligt paragrafens andra stycke, inte lämna ett sådant medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. Av 6 kap. 12 § SoL följer att ett medgivande i fråga om adoption av ett utländskt barn får lämnas endast om den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd.

Ett beslut om medgivande enligt 6 kap. 6 och 12 §§ SoL att få ta emot ett barn för adoption fattas, som ovan har anförts, av socialnämnden. Om ett medgivande inte lämnas kan nämndens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det är emellertid alltid barnets företrädare i dess ursprungsland som i sista hand beslutar om ett barn skall placeras hos de sökande.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser om vad en sådan utredning som avses i 6 kap. 6 § andra stycket och 6 kap. 12 § SoL skall innehålla. Utredningen bör dock vara så utförlig att den kan ligga till grund för en bedömning om barnet kan beredas den behövliga omsorgen i hemmet. Utredningen skall i förlängningen också kunna tjäna som information för den som har hand om och företräder barnet i dess ursprungsland.

Vid sina ställningstaganden i ett ärende angående medgivande skall socialnämnden i första hand beakta barnets intressen. Hänsyn till de tilltänkta adoptivföräldrarna får självfallet inte gå före hänsynen till barnet. Såväl starka som svaga sidor hos de sökande måste beskrivas och bedömas. Att göra en hemutredning med anledning av en ansökan om medgivande i fråga om adoption är därför en grannlaga uppgift som kräver stor inlevelseförmåga och erfarenhet hos utredaren. Utredningen måste vara objektiv och uttryck eller syftningar som kan misstolkas bör naturligtvis undvikas.

Makarna AA och BB har anført att socialnämndens utredning är bristfällig i olika avseenden. De har bl.a. vänt sig mot att utredningen i alltför stor utsträckning har behandlat frågan om BB:s övervikt och att utredarna inte har försökt bilda sig en helhetsuppfattning rörande makarnas lämplighet som adoptivföräldrar.

När det gäller BB:s övervikt begärde utredarna genom en skrivelse den 19 april 2004 att Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) skulle yttra sig i ärendet. NIA:s yttrande, som är daterat den 2 september 2004, kom in till

socialförvaltningen i Sollentuna kommun den 6 september 2004. I sitt svar avstyrkte NIA, med hänvisning till BB:s övervikt, att BB skulle ges ett medgivande att ta emot ett barn för adoption.

Handläggarna av nämndens utredning färdigställde utredningen den 1 september 2004, dvs. några dagar innan NIA:s yttrande kom in till förvaltningen. Något egentligt svar på frågan varför handläggarna inte avvaktade med att göra utredningen klar till dess de hade fått yttrandet föreligger inte. Det kan måhända förhålla sig så att utredarna bedömde att det för utredningen inte längre behövdes något yttrande. I sådant fall borde de rimligen ha återkallat framställningen hos NIA. Enligt min mening borde handläggarna under alla förhållanden ha samrått med makarna AA och BB beträffande frågan om utredningen kunde avslutas utan att avvakta yttrandet. Rent allmänt borde det ha legat nära till hands för handläggarna att kontakta NIA för att få besked om när yttrandet skulle komma innan utredningen färdigställdes.

När det gäller innehållet i själva utredningen ligger det i sakens natur att man kan diskutera om handläggarna har fäst alltför stort avseende vid BB:s övervikt. Det finns även några punkter i utredningen där enskilda formuleringar kan ifrågasättas. JO är dock återhållsam med att anlägga synpunkter på innehållet i en utredning av förevarande slag och vilken bedömning handläggarna har gjort i sak. Den som anser att det finns fel eller brister i utredningen har möjlighet att framföra detta till socialnämnden, som är det organ som fattar beslut i ärendet. Jag kan notera att makarna AA och BB gjorde detta och att nämnden också lämnade dem medgivande att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det.

Jag lämnar nu frågan om själva utredningen och övergår till att behandla makarna AA och BB:s framställning om att få ta del av socialförvaltningens journalanteckningar i ärendet.

Makarna AA och BB har anfört att de trots sin begäran inte fick ta del av journalanteckningarna i ärendet eftersom det enligt uppgift från förvaltningen inte fanns några sådana anteckningar och att ”man inte arbetar så” samt att de först sedan deras ombud skriftligen hade framställt samma begäran tillställdes en ”datumlista”.

När det gäller dokumentationsplikten vill jag anföra följande.

I 15 § förvaltningslagen (1986:223) finns en bestämmelse om myndigheters skyldighet att dokumentera uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. För socialtjänstens del finns dessutom särskilda regler om dokumentation. I 11 kap. 1 § andra stycket SoL anges att vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande skall tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 5 § SoL framgår att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Enligt vad JO vid flera tillfällen har uttalat räcker det inte med att de uppgifter som har inhämtats under en utredning sammanställs när utredningen är slutförd. Det åligger utredaren att kontinuerligt tillföra akten alla de uppgifter som kan vara av betydelse. Anteckningar skall föras löpande och lämpligen i form av s.k. journalanteckningar. Detta utgör inte hinder mot att utredaren vid olika kontakter i ärendet gör anteckningar på lösa lappar till stöd för minnet. Uppgifterna skall dock utan dröjsmål tillföras akten. Dokumentationen skall föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram i ärendet.

En tillfredsställande dokumentation är en förutsättning för att den som ärendet rör skall kunna följa ärendets handläggning. Dokumentationen skall vidare säkerställa ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom, trygga nämndens underlag för olika beslut samt ge möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.

I remissvaret har nämnden anfört att förvaltningens arbetsätt vad gäller adoptionsutredningar är att utredningsmaterialet samlas som arbetsmaterial. Vidare har det angetts att möten och kontakter noteras i journalen under utredningstiden samt att det i journalen antecknas när ärendet öppnas och avslutas.

Av journalanteckningarna i det aktuella ärendet framgår att anteckningarna för tiden den 23 januari–24 juni 2004 är nedtecknade i efterhand. Det kan således konstateras att det i förevarande fall inte under ärendets handläggning fördes några löpande anteckningar rörande själva utredningsarbetet. Nämnden har därigenom åsidosatt bestämmelserna om dokumentation. Avsaknaden av löpande anteckningar har, inte minst för makarna AA och BB:s vidkommande, försvårat möjligheten att under utredningens gång följa hur ärendet har handlagts. Bristerna i journalföringen är allvarliga. Nämnden bör se över rutinerna för journalföring i ärenden av förevarande slag.

Vad sedan gäller handläggningen av makarna AA och BB:s framställning om att få ta del av journalanteckningarna vill jag framhålla följande.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och 15 kap. sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om en enskild medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar. Journalanteckningar utgör allmänna handlingar, se 2 kap. 7 § TF. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling lämnas ut om den inte omfattas av sekretess. Om nämnden i det aktuella ärendet hade uppfyllt det ovan angivna dokumentationskravet genom att föra löpande journalanteckningar finns det inte något som enligt min mening talar emot att makarna AA och BB skulle ha haft rätt att ta del av dessa anteckningar under ärendets handläggning. Nämnden har dock, såsom har redogjorts för ovan, inte fört några löpande journalanteckningar, utan har samlat utredningsmaterialet som arbetsmaterial. Arbetsmaterial utgör inte allmänna handlingar. Någon rätt för makarna AA och BB att ta del av dessa handlingar enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet synes därför inte ha förelegat. En part har emellertid enligt 16 §

förvaltningslagen rätt att, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen, ta del av uppgifter som har tillförts ett ärende om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Den rätt till insyn i utredningsmaterialet, som enligt denna bestämmelse tillkommer parter, är i vissa avseenden vidare än den rätt som tryckfrihetsförordningens bestämmelser ger envar att ta del av allmänna handlingar. Det är således fullt möjligt att makarna AA och BB, på grund av den vidgade insynsrätt i utredningsmaterialet de hade som parter (sökande) i den aktuella utredningen, hade haft rätt till insyn i det arbetsmaterial som har legat till grund för utredningen. Jag vill därför erinra nämnden om att den i förevarande fall borde ha övervägt makarna AA och BB:s rätt att ta del av arbetsmaterialet enligt denna bestämmelse.

Vad som har förekommit i övrigt föranleder inte något uttalande eller någon ytterligare åtgärd från min sida.