

Kritik mot en socialförvaltning angående handläggningen av barnavårdsutredningar; bl.a. fråga om att det till utredningarna hade fogats kopior av patientjournalhandlingar rörande modern till berörda barn

Bakgrund

AA är gift med BB och tillsammans har de dottern CC (född 2001) som de har gemensam vårdnad om. Vidare har AA tillsammans med DD barnen EE och FF (födda 1995) som de har gemensam vårdnad om. AA är dessutom ensam vårdnadshavare för sonen GG (född 1992).

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot socialförvaltningen, område söder, i Jönköpings kommun. Klagomålen avsåg att förvaltningen inom ramen för utredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, avseende de fyra ovan nämnda barnen hade begärt att få insyn i de journaler som förts i samband med AA:s kontakter med olika vårdinrättningar inom psykiatri och att journalhandlingar därefter lämnats ut till bl.a. hennes före detta make. AA uppgav att detta inneburit att hennes barn, hennes före detta makes bekanta och släktingar samt släktingar till AA fått tillgång till hennes sekretessbelagda journalhandlingar.

Utredning

Inledningsvis inhämtades från socialförvaltningen journalanteckningar för tiden den 12 april till och med den 7 november 2008 samt utredningar daterade den 12 maj 2008 rörande barnen CC, EE, FF och GG.

Därefter remitterades anmälan till Sociala områdesnämnden söder i Jönköpings kommun för utredning och yttrande över vad AA framfört i sin anmälan till JO. Yttrandet skulle särskilt belysa vilka överväganden som gjorts avseende utformningen av ifrågavarande utredningar.

Som sitt remissvar ingav nämnden ett yttrande undertecknat av sektionschefen HH och socialsekreteraren JJ. I yttrandet anfördes följande.

Socialtjänsten på område Söder har haft kännedom om AA och BB samt barnen GG, EE och FF samt CC sedan 06-06-13. Alla barnen har varit föremål för 5 utredningar

enligt 11 kap. 1 § Socialtjänstlagen (SoL) varav den sista genomfördes efter ett omedelbart omhändertagande 08-04-18 och utmynnade i en ansökan om vård enligt lagen om särskilda bestämmelser kring vård av unga (LVU). Länsrätten biföll ansökan 08-06-05 och beslutade med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU att alla barnen skulle beredas vård enligt LVU. Länsrätten förordnade med stöd av 40 § sista stycket att domen skulle gälla omedelbart.

De fyra första utredningarna som har genomförts har kännetecknats av att föräldrarna AA och BB har vägrat att samarbeta med socialtjänsten. Utredningarna har genomförts utan samtycke och utan medverkan. Socialtjänsten har inte fått tillåtelse att prata med barnen i familjen. Vid ett tillfälle under en utredning uttryckte AA och BB att socialtjänsten kan få komma och prata med hela familjen i 15–20 minuter och att det var det tillfälle som socialtjänsten skulle få träffa barnen. I det läget bedömdes att det under dessa förutsättningar inte var möjligt för socialtjänsten att genomföra sitt arbete på ett bra sätt.

De många anmälningarna har handlat om misstänkt alkoholmissbruk, våld i hemmet samt en oro för AA:s psykiska hälsa och mående. I samtal med AA och BB har de uttryckt att det inte finns någon sanning i detta utan att de har ett normalt förhållande utan våld, inga problem med alkohol och att det inte finns något psykiskt dåligt mående. Alla uppgifter, domar, polisanmälningar och andra typer av anmälningar som har inkommit till socialtjänsten har konsekvent bortförklarats av AA och BB. AA och BB har också kategoriskt vägrat att prata kring sammanhang och den samlade bild och oro som socialtjänsten fått genom de många anmälningar som inkommit. AA och BB har valt att prata om varje enskild händelse för sig och under utredningarna aldrig hållit med om att det funnits orsak till någon oro från socialtjänstens sida.

En annan återkommande och försvårande omständighet i utredningsarbetet har varit omgivningens rädsla och obehag inför att berätta om omständigheterna i familjen.

— — —

Den miljö som barnen levit i har också varit hemlighållen för omgivning och släktingar vilket har gjort att andra vuxna i barnens omgivning inte kunnat agera för det skydd som barnen behövt.

När två av barnen slutligen själva valde att berätta om sin hemsituation, vilket ledde fram till det omedelbara omhändertagandet, utsattes de för en mycket tuff situation. AA och BB uttryckte att barnen ljög och utsatte barnen för utfrysning och mycket ilska. Deras syskon favoriserades och det skapade ytterligare press på både de barn som valde att prata men också på de barn som såg vad deras syskon blev utsatta för.

Med denna bakgrund och i den process som socialtjänsten nu befann sig i gjorde man efter övervägande bedömningen att det inte fanns någon framgång i att samarbeta med AA och BB. Den utredning som gjordes genomfördes till största delen genom att socialtjänsten tog fram de uppgifter som fanns och som kunde belysa huruvida barnen utsattes för en påtaglig risk att fara illa i sin hemmiljö. Detta innebar att socialtjänsten tog in mycket information för att antingen styrka det som AA och BB själva beskrev eller som talade emot de uppgifter som de lämnade om sin hemsituation.

En av dessa informationskällor var AA:s sjukvårdsjournaler. I AA:s journaler bekräftades, genom hennes egna uppgifter, på flera ställen att det förekom våld i hemmet och det bekräftades även att AA haft problem med alkohol och dåligt psykiskt mående. Socialtjänsten insåg att detta var känsliga uppgifter och att detta skulle kunna komma att skada AA:s förtroende för sjukvården. Det var dock av stor vikt att dessa uppgifter kom fram i utredningen då AA och BB själva så kategoriskt förnekade förekomsten av någon form av problem. Socialtjänsten gjorde bedömningen att journalerna skulle vara med som bilaga då socialtjänsten i utredningarna tagit uppgifter från dessa som annars inte kunnat styrkas.

Socialtjänsten gjorde också bedömningen att det hemlighållande som förelåg om familjens situation var till men för barnen och att det var av vikt att övriga

vårdnadshavare fick del av informationen för att kunna agera och handla på ett sätt som var till skydd för barnen. Vidare gjordes bedömningen att det var av yttersta vikt att lyfta av barnen den skuld och skam som lades på dem av AA och BB.

Vid kommunikeringen av utredningen valde socialtjänsten att ta bort AA:s sjukvårdsjournaler i den utredning som kommunicerades till GG. Socialsekreterare gick igenom utredningen tillsammans med GG då han inte hade någon naturlig vårdnadshavare att få stöd av i läsningen av utredningen. I samband med förhandlingen fick GG tillgång till dessa journaler från sin advokat.

När det gällde CC:s, EE:s och FF:s utredningar fanns AA:s sjukvårdsjournaler bifogade vilket innebar att de som fick tillgång till dessa var vårdnadshavarna BB samt DD. Socialtjänsten valde att inte gå igenom utredningarna med EE och FF utan överlät detta till vårdnadshavare DD och gjorde mycket tydligt för honom att det inte var lämpligt att barnen skulle ha fri tillgång till utredningarna.

Med tanke på CC:s låga ålder gick socialtjänsten igenom utredningen med henne på en mycket enklare nivå än den skriftliga produkten. Familjehemmet GG och KK har inte haft tillgång till den skriftliga utredningen då AA inte velat detta.

Socialtjänsten informerade alla involverade om det olämpliga i att låta obehöriga ta del av utredningar och bilagor. Det har senare framkommit genom uppgifter från AA att obehöriga fått tillhörighet till utredningarna, bland annat hennes syster samt GG:s familjehem. Socialtjänsten har när detta framkommit tagit ytterligare kontakter med de personer som enligt AA skulle ha spridit informationen och återigen förtydligat det olämpliga i att låta obehöriga ta del av denna information.

Sammanfattningsvis så har socialtjänsten varit medveten om att AA:s sjukvårdsjournaler innehållit för henne mycket känslig information. I ett annat skede skulle hennes journaler kunnat sekretessbeläggas enligt 7 kap. 4 § Sekretesslagen då det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. I detta fall gjorde socialtjänsten bedömningen att det var av stor vikt att dessa uppgifter framkom då det handlade om att säkerställa skyddet för de barn som levde i familjen. Socialtjänsten bedömde i detta fall att det var av större intresse att säkerställa barnens fortsatta skydd och säkerhet före att skydda AA:s personliga integritet.

Under ärendets handläggning inkom AA med en komplettering av sin anmälan.

AA bereddes tillfälle att kommentera områdesnämndens remissvar.

I ett beslut den 23 mars 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Sekretesslagen (1980:100) har den 30 juni 2009 ersatts av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänvisar jag till den senare lagen som i nu aktuella hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

I 11 kap. 1 § SoL stadgas att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vad som har kommit fram vid utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande ska tillvaratas på ett betryggande sätt. Av 11 kap. 2 § SoL framgår att vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts

för skada eller olägenhet. Den ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223) har part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av 17 § samma lag framgår att ett ärende som avser myndighetsutövning inte – utom i vissa fall som här saknar intresse – får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan och även fått tillfälle att yttra sig över uppgiften.

Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL och underrättelseskyldigheten enligt 17 § FL gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

I 10 kap. 3 § OSL stadgas att sekretess inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Socialförvaltningens inhämtande av patientjournaler rörande AA

Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten råder i princip sekretess. I 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som ålägger myndigheter och befattningshavare inom bl.a. hälso- och sjukvården att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd. Regeln ger således socialnämnden en rätt att under en pågående barnavårdsutredning från sjukvården erhålla uppgifter som kan vara av betydelse för nämndens utredning. Det är den utlämnande myndigheten som har att pröva uppgiftsskyldighetens omfattning.

I det aktuella fallet har socialförvaltningen från tre sjukvårdsinrättningar inhämtat journalanteckningar avseende AA för tiden september 2002 till april 2008. Journalanteckningarna rör psykiatrisk vård.

Inledningsvis vill jag rent allmänt framhålla att en socialnämnd bör iaktta restriktivitet när det gäller att i ett barnavårdsärende infordra en patientjournal från hälso- och sjukvården rörande ett barns föräldrar. Om det bedöms nödvändigt att inhämta information torde det i många fall vara tillräckligt att nämnden inhämtar ett utlåtande rörande den enskilde från berörd sjukvårdsinrättning. För det fall det i utlåtandet framkommer sådana uppgifter som gör att det bedöms föreligga behov av att inhämta ytterligare information kan nämnden i det skedet begära in hela patientjournalen eller delar av den.

Nämnden har i sitt remissvar anført bl.a. att det inte fanns någon framgång i att samarbeta med AA och BB och att socialtjänsten tog in mycket information för att antingen styrka eller motbevisa de uppgifter som AA och BB själva lämnade om hemsituationen.

Förvaltningens ställningstagande att de ifrågavarande journalhandlingarna skulle inhämtas är ytterst en sådan bedömning som JO inte brukar överpröva. Vad som har kommit fram ger mig inte skäl att frågå denna princip.

Socialförvaltningens hantering av hälso- och sjukvårdens uppgifter rörande AA

I förvaltningens utredning, som sedermera ska ligga till grund för nämndens ställningstagande, ska endast uppgifter som har betydelse i det enskilda ärendet redovisas. Det är viktigt att utredaren gör en omsorgsfull bedömning av vilket material som är relevant. Detta är givetvis särskilt angeläget när materialet innefattar uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt. I utredningarna rörande de berörda barnen redovisas under rubriken "Faktorer i familjens livssituation", med de alternativa underrubrikerna "AA:s mående/AA:s hälsa/vårdnadshavarnas mående AA", bl.a. sammanfattningar av uppgifter som hämtats från AA:s patientjournaler. Uppgifterna är av sådant slag att de generellt sett får anses vara av betydelse för bedömningen av AA:s omsorgsförmåga. Enligt min uppfattning är dock de drygt en och en halv sida långa sammanfattningarna i vissa delar alltför utförliga och detaljerade. Jag anser t.ex. inte att det fanns skäl att så fylligt redovisa vissa uppgifter som AA lämnat till läkare om sig själv och inte heller att det var nödvändigt att ange namnen på de läkemedel som hon fått utskrivna till sig. Förvaltningen borde alltså ha begränsat sina sammanfattningar av innehållet i journalanteckningarna och endast redovisat sådana uppgifter som var direkt avgörande för nämndens ställningstagande.

Socialförvaltningen har, förutom att sammanfatta uppgifterna från journalerna i utredningarna, även fogat de aktuella journalhandlingarna, cirka 40 sidor journalanteckningar rörande psykiatrisk vård, som bilagor till utredningarna. Genom detta förfarande har journalhandlingarna som sådana blivit en del av utredningarna.

För den enskilde är det självfallet i än högre grad integritetskränkande att andra får tillgång till journalhandlingarna i sig än att uppgifter från dem redovisas i sammandrag. Det som nämnden har framfört om att journalhandlingarna bifogades för att bevisa att uppgifterna i sammanfattningarna var korrekta är inte hållbart som argument. För det fall AA bestridit de uppgifter som tagits med i utredningarna kunde nämnden ha övervägt att ge in journalhandlingarna, eller delar av dessa, till domstolen inför prövningen av ansökningarna om att barnen skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Nämnden har i remissvaret även uppgett att det var av vikt att övriga vårdnadshavare fick del av informationen för att kunna agera på ett sätt som var till skydd för barnen. Jag kan dock konstatera att det genom de sammanställningar av

uppgifter från journalerna som finns i utredningarna har lämnats information till övriga vårdnadshavare i en omfattning som var fullt tillräcklig för att uppnå detta syfte. Sammanfattningsvis anser jag alltså inte att det fanns något godtagbart skäl för att foga journalhandlingarna till utredningarna. Förvaltningen förtjänar allvarlig kritik för att så skedde.

När det sedan gäller socialförvaltningens utlämnande av utredningarna till DD, BB och GG vill jag anföra följande.

Uppgifterna i patientjournalerna rörande AA har vid socialförvaltningen omfattats av socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket OSL. Uppgifterna har därför i princip inte kunnat röjas för någon utomstående. DD och BB har emellertid i egenskap av vårdnadshavare varit part i ärendena rörande deras respektive barn och därför haft rätt att få del av utredningarna beträffande sina barn. Även AA:s son GG var part och i och med att han fyllt 15 år har han själv haft rätt att ta del av utredningen rörande honom (jfr 11 kap. 10 § SoL och 36 § LVU). Uppgifterna i materialet kan inte anses ha varit sådana att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse varit av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjdes för DD, BB och GG. Som framgått ovan anser jag emellertid dels att sammanfattningarna avseende innehållet i patientjournalerna var onödigt omfattande och detaljerade, dels att journalhandlingarna över huvud taget inte borde ha fogats till utredningarna.

Jag vill även uppehålla mig vid följande. AA har uppgett att obehöriga fått tillgång till utredningarna. Nämnden har anfört att förvaltningen informerat alla involverade om det olämpliga i att låta obehöriga ta del av utredningarna jämte bilagor.

I 10 kap. 4 § OSL anges att en myndighet får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare när myndigheten lämnar ut en sekretessbelagd uppgift till en part. När man inom socialtjänsten med hänvisning till någons partställning lämnar ut en utredning som innehåller känsliga uppgifter om någon annan än parten själv, finns det ofta anledning att överväga att uppställa villkor som inskränker partens rätt att förfoga över utredningen. I förevarande fall hade det enligt min mening varit befogat att uppställa förbehåll vid utlämnandet av utredningarna. Det är förvånande att förvaltningen inte ens, såvitt framkommit, övervägt denna möjlighet.

Med den delvis allvarliga kritik som framgår av det ovan anförda avslutas ärendet.