

29.12.2003

2582/4/01

Beslutsfattare: Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor

KLAGOMÅL MED VERKSAMHETEN VID ETT SKYDDSHEM

1

KLAGOMÅLET

A och B kritiserade i ett brev till riksdagens justitieombudsman, daterat 15.10.2001, de sociala myndigheterna och polisen i C samt personalen vid skyddshemmet D, som upprätthålls av föreningen X. Klagandena framhöll att de inte fick träffa B:s son under en tid av ca fyra veckor, då barnet bodde på skyddshemmet tillsammans med sin mor. De ansåg att detta innebar en kränkning av deras och barnets mänskliga rättigheter. Klagandena ansåg också att de blanketter som används vid skyddshemmet innehåller kränkande uppgifter om klientens make, som denne inte kan försvara sig mot.

3

AVGÖRANDE

3.1

Justitieombudsmannens befogenhet att övervaka skyddshemmet

Jag anser att de skyddshemstjänster som föreningen X ordnade för B:s dåvarande hustru och makarnas barn utgjorde skötsel av ett sådant offentligt uppdrag som står under justitieombudsmannens tillsyn. Därför har jag prövat klagomålet också i fråga om verksamheten vid skyddshemmet. Motiveringarna för detta ställningstagande framgår av det följande.

Justitieombudsmannen skall övervaka att myndigheter, tjänstemän och övriga som sköter offentliga uppdrag följer lag och fullgör sina skyldigheter samt respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Övervakningen av privata serviceproducenter inom social- och hälsovården ankommer på de kommunala myndigheterna samt länsstyrelsen. Justitieombudsmannen har befogenhet att övervaka privata serviceproducenter endast då dessa utför offentliga uppdrag.

C stad har 3.2.1997 ingått ett avtal med föreningen X om köp av tjänster vid det skyddshem som föreningen upprätthåller. Avtalet är en sådan

överenskommelse om anskaffning av service av en privat serviceproducent som avses i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992). Enligt avtalet reserveras skyddshemmets platser i första hand för dem som bor i C stad. Skyddshemmet betjänar personer som söker sig dit på egen hand eller som anvisas dit av myndigheterna. Enligt uppgift från skyddshemmet omfattades B:s dåvarande hustrus vistelse på skyddshemmet av detta avtal.

Jag anser att föreningen X genom det nyss nämnda avtalet på uppdrag av C stad ordnade sådan socialservice som avses i 17 § socialvårdslagen (710/1982) för B:s dåvarande hustru och makarnas barn. Därmed skötte föreningen ett sådant offentligt uppdrag som står under justitieombudsmannens tillsyn.

3.2

Påståendena om att klagandena förvägrades umgänge med barnet

Klagomålet

Klagandena ber justitieombudsmannen besvara följande frågor:

- Överensstämmer det med gällande rättsprinciper att en far vägras rätt att träffa sitt barn i över en månads tid (25.6.2001 – 27.7.2001), utan att det finns något laga beslut som förbjuder honom detta?

- Har myndigheterna eller andra inblandade förfarit olagligt då de genom aktiva eller passiva åtgärder förvägrar fadern rätten att träffa sitt barn?

- Då det är ett faktum att det var möjligt att under övervakning ordna ett sammanträffande mellan far och barn efter det att fadern, trots upprepade yrkanden, förvägrats denna rätt i fyra veckor, varför var det då inte möjligt att ordna ett sådant sammanträffande tidigare? Härvid bör beaktas att fyra veckor är en mycket lång tid för ett tvåårigt barn. Har myndigheterna eller skyddshemmet i detta avseende förfarit felaktigt och därmed kränkt barnets rätt?

- Har faderns mänskliga rätt att få träffa sitt barn kränkts genom myndighetsmissbruk eller på annat sätt? Frågan gäller även *mutatis mutandis* A:s rättigheter som barnets farfar.

Ställningstagande

Jag anser inte att sociala myndigheterna eller skyddshemmets personal har förfarit lagstridigt eller försummat sina skyldigheter med avseende på de händelser som avses i denna del av klagomålet.

Motiveringar

Rätten att fatta beslut om umgänge med barn

Enligt lagstiftningen är det vårdnadshavarens uppgift att fatta beslut om barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall se till att barnet får en god vård och uppfostran samt ägnas en med hänsyn till barnets ålder och utveckling behövlig tillsyn och omsorg (1 § och 4 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, 361/1983, härafter "vårdnadslagen").

Enligt 1 § vårdnadslagen skall vårdnaden trygga positiva och nära människokontakter i synnerhet mellan barnet och föräldrarna. Enligt 2 § i samma lag skall barnets föräldrar i ömsesidigt samförstånd och genom att framför allt beakta barnets bästa verka för att barnets rätt att hålla kontakt och träffa den förälder hos vilken barnet inte bor förverkligas i enlighet med principerna i 1 §.

Barnets rätt att umgås med sin förälder kan verkställas med hjälp av myndighet under förutsättning att umgängesrätten har fastställts i en dom eller i ett avtal fastställt av en socialvårdmyndighet (1 § lag om verkställighet av beslut beträffande vårdnad om barn och umgängesrätt, 619/1996).

Vid tidpunkten för de händelser som avses i klagomålet hade B och hans dåvarande hustru gemensam vårdnad om barnet. Detta innebär att beslutanderätten i frågor som gäller vårdnad och umgängesrätt kvarstod hos föräldrarna gemensamt under den tid som mor och barn bodde på skyddshemmet. De sociala myndigheterna eller skyddshemmets personal hade inte rätt att besluta om dessa frågor på vårdnadshavarnas vägnar. Det avtal som B och barnets mor hade ingått med hjälp av en socialarbetare, och som de en tid frivilligt hade iakttagit, hade inte fastställts på det sätt som förutsätts i vårdnadslagen. Detta avtal kunde följaktligen inte utgöra grund för verkställighet med hjälp av myndighet. Därför har inte myndigheterna eller skyddshemmets personal förfarit lagstridigt i denna fråga.

Klagandena kritiserade därtill den uppfattning om beslutanderätten i vårdnadsfrågor som anfördes i utlåtandet från social- och hälsovårdsnämnd i C stad 18.2.2002. I utlåtandet konstaterades att skyddshemmets personal inte kan fatta beslut om att hindra barnet från att träffa någon eller tala med någon i telefon, utan att dessa beslut fattas av klienten, i egenskap av vårdnadshavare eller den ena av barnets vårdnadshavare.

Enligt min mening är det nyss nämnda påståendet riktigt i fråga om klienter som ensamma är vårdnadshavare för sina barn. Däremot kan jag inte ansluta mig till uppfattningen att en vistelse på ett skyddshem skulle berättiga den ena av två vårdnadshavare att ensam fatta beslut om barnet. Undantag från principen om att vårdnadshavarna skall fatta beslut om barnet i samråd gäller endast i de situationer som avses i 5 § 2 mom. vårdnadslagen eller då en domstol utfärdat föreskrifter om uppgiftsfördelning mellan vårdnadshavarna enligt 9 § 3 mom. i samma lag.

Påståendena om att umgängesrätten hade begränsats

Enligt utredningen tog B 6.7 och 20.7.2001 kontakt med socialarbetare E för att få träffa sitt barn. Socialarbetaren tog kontakt med barnets mor, som vägrade. Däremot lyckades chefen för F:s social- och hälsocentral ordna ett möte mellan far och son 23.7.2001. Enligt uppgift av socialarbetare G erbjöds makarna A och B även samtalshjälp under den tid som mor och barn bodde på skyddshemmet.

I skyddshemmets redogörelse anføres att B hade telefonkontakt med hemmets personal och att han bland annat fick rådet att vända sig till barnskyddsmyndigheterna. Skyddshemmet hänvisar även till B:s kontakter med de sociala myndigheterna och konstaterar att frågan om umgängesrätten inte hann lösas under den tid som mor och barn bodde på skyddshemmet.

På basis av den tillgängliga utredningen anser jag det inte styrkt att de sociala myndigheterna eller skyddshemmets personal skulle ha hindrat B eller A från att träffa barnet på det sätt som avses i klagomålet.

Stöd till föräldrarna

Bestämmelsen om rätten till respekt för familjelivet i artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter anses i vissa fall innebära en skyldighet för myndigheterna att vidta aktiva åtgärder för att främja kontakten mellan barn och föräldrar (se t.ex. Pellonpää, M., Euroopan ihmisoikeussopimus, 2000, s. 25-26). Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna – däribland de kommunala myndigheterna – se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 17 § socialvårdsförordningen (607/1983) skall socialnämnden se till att det i situationer där det är påkallat förklaras för föräldrarna hur dessa enligt lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/83) kan avtala om vårdnaden om deras barn och om umgängesrätten. Socialnämnden skall likaså se till att föräldrarna vid behov får handledning och hjälp vid ingående av skriftliga avtal om vårdnaden av barn och om umgängesrätten samt om underhåll till barnet.

Enligt den utredning som erhållits i saken hade de sociala myndigheterna i C stad kontakt med makarna A och B under de fyra veckor som skyddshemsvistelsen pågick. Myndigheterna förmedlade bud mellan makarna, gav dem information om vårdnadslagstiftningen och erbjöd dem samtalshjälp. Dessutom ordnades ett möte mellan far och son. Med hänvisning till detta anser jag inte att de sociala myndigheterna i C stad skulle ha försummat sina skyldigheter under den tid som B:s son bodde på skyddshemmet.

A:s rätt till respekt för sitt familjeliv

Bestämmelsen om rätten till respekt för familjelivet i artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter anses i vissa fall omfatta förhållandet mellan mor- och farföräldrar och barnbarn (t.ex. avgörandet *Marckx v. Belgium*, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 13.6.1979, p. 45). Eftersom jag ovan inte ansett att de sociala myndigheterna eller skyddshemmets personal hade kränkt B:s rättigheter, anser jag inte heller att A:s rättigheter har kränkts i detta fall.

3.3

Vårdnadshavarens rätt att få upplysningar om barnet

Klagomålet

Enligt klagomålet vägrade skyddshemmets personal att lämna B några som helst upplysningar om orsaken till att barnet befann sig på skyddshemmet. Inte heller ville man enligt klagomålet meddela B något om barnets hälsotillstånd eller omsorgen om barnet under den tid som barnets mor inte befann sig på skyddshemmet tillsammans med barnet.

Ställningstagande

Jag anser inte att de sociala myndigheterna eller skyddshemmets personal i detta fall skulle ha kränkt B:s rätt att i egenskap av vårdnadshavare få upplysningar om sitt barn medan barnet bodde på skyddshemmet. Jag anser dock att vårdnadshavarnas ställning i dylika situationer bör utredas närmare. Därför har jag på eget initiativ tillställt länsstyrelsen en begäran om utredning av bland annat denna fråga.

Motiveringar

Enligt 4 § vårdnadslagen skall vårdnadshavaren trygga barnets utveckling och välfärd. Vårdnadshavaren har i detta syfte rätt att bestämma om barnets personliga angelägenheter samt rätt att företräda barnet. För att kunna uppfylla sina uppgifter anses vårdnadshavaren ha rätt att få upplysningar om barnet, om denna rätt inte av särskilda skäl har begränsats. Det kan också konstateras att tystnadsplikt om uppgifter om barn i regel inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren.

Av utredningen framgår att B ringde socialjouren i C stad 25.7 och 26.7.2001, dvs. omedelbart efter det att mor och barn hade lämnat makarnas gemensamma hem. Socialjourens personal lovade då meddela honom om de fick kontakt med barnets mor. Å andra sidan framhölls att jourpersonalen inte hade möjlighet att göra efterforskningar i dylika fall. Man gav honom även rådet att vända sig till socialarbetare.

Enligt socialarbetare G tog B kontakt med henne efter det att hans hustru och barn hade lämnat hemmet, exakt datum framgår inte. På grund av sina tidigare samtal med barnets mor hade G sagt att det var möjligt att mor och barn befann

sig på ett skyddshem. G fick senare ett samtal från barnets mor och uppmanade henne då att tala om för B var hon befann sig eller ge skyddshemmets personal rätt att lämna ut denna information.

B har per telefon uppgivit för ärendets föredragande att han efter samtalet med socialarbetare G ringde till skyddshemmet. Efter upprepade samtal fick han småningom veta att barnet och hans dåvarande hustru bodde där.

B bad 29.6.2001 polisen i C stad undersöka om hans dåvarande hustru hade gjort sig skyldig till brott enligt 25 kap. 5 § strafflagen (egenmäktigt omhändertagande av barn). I samband med den förundersökning som då inleddes uppgav B:s dåvarande hustru 2.7.2001 för polisen att hon 26.6.2001 hade meddelat mannen att hon bodde på skyddshemmet. Skyddshemmets personal bekräftade för polisen att B hade haft kontakt med skyddshemmet den dagen och även därefter.

I skyddshemmets redogörelse anförs att informationsutbytet i frågor som gäller barnet främst bör ske mellan vårdnadshavarna. Skyddshemmets personal svarar dock enligt bästa förmåga på den andra vårdnadshavarens frågor om barnet, men däremot inte på frågor som gäller modern. I fråga om B anförs att man i ett flertal telefonsamtal gett honom råd om hur han kunde gå tillväga i sin dåvarande livssituation. Skyddshemmets föreståndare sände honom även ett brev, daterat 1.8.2001. I brevet redogörs för de allmänna principerna för skyddshemmets verksamhet.

På basis av den tillgängliga utredningen går det inte att fastställa exakt när B fick veta att hans barn och dåvarande hustru befann sig på skyddshemmet. Jag anser det dock inte styrkt att de sociala myndigheterna eller skyddshemmets personal skulle ha förfarit lagstridigt i detta fall.

Jag anser emellertid att vårdnadshavarnas ställning i dylika situationer bör utredas närmare i fråga om verksamheten vid skyddshemmet i C stad. Därför har jag på eget initiativ bett länsstyrelsen om en utredning också i denna fråga.

3.4

Behandlingen av personuppgifter vid skyddshemmet

Klagomålet

Enligt klagomålet innehåller den inskrivningsblankett som används vid skyddshemmet ledande frågor, som utgår från att våld förekommit. Klagandena frågar om det saknas skäligena möjligheter för en oskyldigt anklagad eller systematiskt smutskastad att hävda sin rätt att bli hörd och få försvara sig mot ogrundade beskyllningar.

B har även tillställt justitieombudsmannen en kopia av den inskrivningsblankett som använts i detta fall.

Ställningstagande

Enligt min uppfattning har föreningen X förfarit lagstridigt genom att vid skyddshemmet insamla personuppgifter om B utan att behandlingen av dessa uppgifter hade planerats genom uppgörande av en registerbeskrivning i enlighet med personuppgiftslagen (523/1999).

Därtill anser jag att behandlingen av personuppgifter och den övriga informationshanteringen vid skyddshemmet bör utredas närmare. Därför har jag på eget initiativ tillställt länsstyrelsen en begäran om utredning även av denna fråga (bilaga).

Motiveringar

Lagstiftningen

Enligt personuppgiftslagen avses med *personuppgifter* alla slags anteckningar som beskriver en fysisk person eller hans egenskaper eller levnadsförhållanden som kan hänföras till honom själv eller till hans familj eller någon som lever i gemensamt hushåll med honom. Med *behandling av personuppgifter* avses insamling, registrering, organisering, användning, översändande, utlämnande, lagring, ändring, samkörning, blockering, utplåning och förstöring av personuppgifter samt andra åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifterna (3 § 1 - 2 punkten personuppgiftslagen, 523/1999).

Enligt 2 kapitlet personuppgiftslagen skall följande *principer* iakttas vid behandling av personuppgifter: aktsamhet (5 §), planering (6 §), ändamålsbundenhet (7 §) felfrihet och relevans (9 §). I fråga om *känsliga personuppgifter*, som insamlas inom socialvården, gäller dessutom att dessa uppgifter skall vara nödvändiga för vården av den registrerade (12 § 12 p.). Med känsliga uppgifter avses enligt lagens 11 § bland annat uppgifter om brottsliga gärningar och straff (3 p.), någons hälsotillstånd (4 p.) samt uppgifter som ansluter sig till behovet av socialvård eller erhållna socialvårdsförmåner (6 p.).

Med ett *personregister* avses en datamängd som innehåller personuppgifter och som består av anteckningar som hör samman på grund av sitt användningsändamål, och som helt eller delvis behandlas med automatisk databehandling eller har ordnats som ett kartotek, en förteckning eller på ett annat motsvarande sätt så att information om en bestämd person kan erhållas med lätthet och utan oskäliga kostnader (3 § 3 p.).

Enligt 10 § skall den registeransvarige göra upp en *registerbeskrivning*, som skall hållas allmänt tillgängligt. Av registerbeskrivningen skall bland annat framgå ändamålet med behandlingen av personuppgifter, en beskrivning av gruppen eller grupperna av registrerade och de uppgifter eller uppgiftskategorier som hör samman med dessa, vart uppgifter i regel lämnas ut samt en beskrivning av principerna för skyddet av registret.

I 48 § 2 mom. stadgas om *personregisterförseelse*. I bestämmelsen stadgas om bötesstraff för den som i strid med personuppgiftslagen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet försummar att iakttä vad som bestäms om angivande av ändamålet med behandlingen av personuppgifter, uppgörande av registerbeskrivning, lämnande av upplysningar om behandlingen av uppgifter, rättelse av en uppgift i ett personregister, den registrerades förbuds rätt eller om anmälningar till dataombudsmannen, och därmed äventyrar den registrerades integritetsskydd eller hans rättigheter.

Bedömning

Skyddshemmets personal har per telefon uppgivit att blanketten *Peruslomake* fylls i då en klient anländer till hemmet. Blanketterna förvaras i klienternas akter under vistelsen. Därefter överförs blanketterna till föreningens arkiv, där de läggs i mappar för varje verksamhetsår. I mapparna ordnas blanketterna alfabetiskt enligt klientens efternamn. Utöver detta material har föreningen ett kartotek över alla klienter. Föreningen har inte ansett att materialet bildar ett personregister och följaktligen har inte någon registerbeskrivning uppgjorts.

Det är uppenbart att personuppgiftslagen skall tillämpas på behandlingen av de uppgifter som antecknas på blanketten *Peruslomake*. Jag anser även att de blanketter som förvaras på skyddshemmet eller i föreningens arkiv bildar ett personregister, eftersom blanketterna är ordnade på det sätt som anges i 3 § 3 punkten personuppgiftslagen. Därför skall också bestämmelserna om personregister i personuppgiftslagen tillämpas på behandlingen av de personuppgifter som antecknats på blanketterna.

I fråga om de uppgifter som insamlats om B framgår inte för vilket ändamål de enskilda uppgifterna behövdes, huruvida de var relevanta och felfria samt för vilka ändamål de kunde lämnas ut. På blanketten anges bland annat att fysisk misshandel skulle ha ägt rum (Alternativet "*fyysinen pahoinpitely*" som svar på frågan "*Mitä oli tapahtunut edeltäneessä kriisissä?*"). Denna uppgift kan uppfattas som en sådan känslig uppgift som avses i 12 § 3 punkten personuppgiftslagen (brottslig gärning).

Det är i och för sig tillåtet att behandla känsliga uppgifter i anslutning till sådan socialservice som ordnas av en privat serviceproducent (12 § 1 mom. 12 p. personuppgiftslagen). Behandlingen av känsliga uppgifter tangerar dock själva kärnan i skyddet av personuppgifter, som i sin tur omfattas av det grundlagsfästa skyddet för privatlivet (Grundlagsutskottets utlåtande 25/1998 rd). Därför är det särskilt angeläget att behandlingen av sådana uppgifter sker i enlighet med de krav som personuppgiftslagen uppställer.

Jag anser att föreningen X har förfarit lagstridigt till den del som behandlingen av personuppgifterna skedde utan att behandlingen planerats genom uppgörande av en registerbeskrivning. Däremot kan jag inte på basis av den tillgängliga utredningen ta ställning till huruvida de enskilda uppgifterna om B på

blanketten *Perusloma* överensstämmer med kraven på behandling av personuppgifter enligt 2 kapitlet personuppgiftslagen.

Då det gäller att bedöma hur klandervärdt föreningens förfarande skall anses vara, ser jag ingen anledning att misstänka att föreningens personal skulle ha handlat uppsåtligt eller av grov oaktsamhet på det sätt som avses i bestämmelsen om personregisterförseelse. Däremot fäster jag deras uppmärksamhet vid skyldigheten att uppgöra en registerbeskrivning. Jag anser också att behandlingen av personuppgifter och övrigt informationshantering vid skyddshemmet bör utredas närmare. Därför har jag på eget initiativ tillställt länsstyrelsen en begäran om utredning även av denna fråga.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar föreningen X min uppfattning om att föreningen har förfarit lagstridigt vid behandlingen av personuppgifter (se ovan punkt 3.4). Jag fäster föreningens uppmärksamhet vid skyldigheten att uppgöra en registerbeskrivning.

Jag tillställer länsstyrelsen en begäran om utredning av vissa allmänna frågor som gäller verksamheten vid skyddshemmet.