

Fylkesmannens behandling av skolens mulige brudd på taushetsplikt

24.3.2020 (2019/4302, 2019/4297 og 2019/5052)

Saken gjelder Fylkesmannens behandling av tre klager med påstand om at skolen har brutt taushetsplikten ved å sende bekymringsmelding til barnevernet.

Fylkesmannen har i tilsynssakene vist til at ombudsmannen synes å være enig i at Fylkesmannens saksbehandling ikke er egnet for å avklare om taushetsplikten er brutt i en konkret sak etter opplæringsloven § 15-3, og at ombudsmannen har gitt føringer om at tilsyn i slike saker bør innrettes mot aktuelle systemer/rutiner.

Fylkesmannen har her tolket ombudsmannen uriktig. Ombudsmannen har forutsatt at Fylkesmannens kompetanse til å føre tilsyn også omfatter adgangen til å prøve om vilkårene for å sende melding til barnevernet har vært oppfylt. Den sentrale begrunnelsen for at Fylkesmannen avsluttet de aktuelle sakene, var basert på slutninger og tolkninger av ombudsmannens brev og uttalelse som det ikke var dekning for. Fylkesmannen bes vurdere de aktuelle sakene på nytt.

Fylkesmannen bes om å gjennomgå eventuelle andre saker med tilsvarende vurderinger, og om nødvendig behandle også disse sakene på nytt.

Uttalelsen sendes i kopi til Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet, med oppfordring om å vurdere om deres retningslinjer og veiledninger er riktig forstått av Fylkesmannen.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder tre separate klager knyttet til to ulike skoler. Alle klagene gjelder Fylkesmannen i Innlandets behandling av klager om at skolene hadde brutt taushetsplikten ved å sende bekymringsmelding etter opplæringsloven (oppl.) § 15-3 til barnevernet.

Fylkesmannen avslo i alle tre sakene å vurdere hvorvidt vilkårene i oppl. § 15-3 var tilstede, først og fremst med henvisning til at dette ikke var egnet for behandling hos Fylkesmannen. I begrunnelsen ble det vist til to dokumenter fra ombudsmannen i to andre saker med tilsvarende tematikk. Det første dokumentet var et upublisert brev som avsluttet en sak som ombudsmannen ikke fant grunn til å undersøke nærmere. Det andre dokumentet var uttalelsen i en sak som ombudsmannen hadde undersøkt nærmere, og avgitt uttalelse i. I to av sakene som nå er klaget inn for ombudsmannen skrev Fylkesmannen:

«Meldingen er inngitt på bakgrunn av en personlig meldeplikt, ut fra den enkeltes egen skjønnsmessige vurdering. Vi mener dette ikke er egnet for behandling av Fylkesmannen. Sivilombudsmannen virker enig i dette, og skriver blant annet at'(..) [b]evismessige vurderinger av faktiske forhold er ikke egnet for avklaring gjennom ombudsmannens skriftlige saksbehandling. En konkret vurdering av om vilkåret i § 15-3 var oppfylt da skolen sendte meldingen, er derfor ikke egnet for behandling her', jf. sak med SOMB sin referanse 2018/4567.

Uttalelsene fra Sivilombudsmannen gir føringer for at fokus i denne typen saker bør være tilsyn innrettet mot kommunens system og rutiner, altså oppl. § 13-10. I sak

med SOMB sin referanse 2017/1735 skriver ombudsmannen blant annet at det ikke er'(...) gitt at en tilsynssak nødvendigvis skal ha som mål å avklare om en bestemt person har brutt taushetsplikten i et konkret tilfelle'.»

I den tredje saken viste Fylkesmannen til det samme brevet og den samme uttalelsen fra ombudsmannen, og skrev at «de vurderingene ombudsmannen har gjort er direkte overførbare» til Fylkesmannens sak.

Våre undersøkelser

I to brev herfra ba vi Fylkesmannen svare på om Fylkesmannen mente at de vurderingene som ble gjort i brevet fra ombudsmannen i sak 2018/4567 var «direkte overførbare» til Fylkesmannens saker, og eventuelt begrunnelsen for dette. Vi spurte også om hvilken betydning Fylkesmannens vurderinger av dette hadde fått for avgjørelsene om å avslutte de aktuelle sakene.

I tillegg viste vi til formuleringen i ombudsmannens uttalelse 5. desember 2018 (SOM-2017-1735) om at det «ikke [er] gitt at en tilsynssak nødvendigvis skal ha som mål å avklare om en bestemt person har brutt taushetsplikten i et konkret tilfelle». Vi spurte om Fylkesmannen mente at dette betydde at ombudsmannen la «føringer» om at fokus i denne typen saker «bør» være innrettet mot systemer/rutiner.

Fylkesmannens svar 17. januar 2020 til ombudsmannen ble sendt i tre separate brev som var likelydende, med unntak av svaret på ett spørsmål som vi kun stilte i den ene saken. Svarene omtales nærmere under ombudsmannens syn på saken.

Ombudsmannens syn på saken

Fylkesmannen har vist til to ulike utsagn fra ombudsmannen som begrunnelse for å avslutte tre saker om skolars brudd på taushetsplikten uten nærmere undersøkelser. Ombudsmannen finner det nødvendig å gå nærmere inn på Fylkesmannens forståelse og bruk av de to utsagnene.

Fylkesmannen skrev i to av sakene at å vurdere meldinger etter oppl. § 15-3 ikke er egnet for behandling hos Fylkesmannen. Dette begrunnes blant annet ved henvisning til ombudsmannens brev i sak 2018/4567 der ombudsmannen begrunner hvorfor en klage ikke undergis nærmere undersøkelse hos ombudsmannen:

Sivilombudsmannen virker enig i dette, og skriver blant annet at '(.)[b]evismessige vurderinger av faktiske forhold er ikke egnet for avklaring gjennom ombudsmannens skriftlige saksbehandling. En konkret vurdering av om vilkåret i § 15-3 var oppfylt da skolen sendte meldingen, er derfor ikke egnet for behandling her', jf. sak med SOMB sin referanse 2018/4567.

I den delen av brevet som Fylkesmannen siterte fra, var det utelukkende ombudsmannens egen saksbehandling som ble omtalt, ikke Fylkesmannens. Denne delen av brevet sa ingenting om hva som var egnet for behandling hos Fylkesmannen, eller om hvordan Fylkesmannen skal eller bør behandle denne typen saker.

I sine svar 17. januar 2020 til ombudsmannen skrev Fylkesmannen likevel at det i ombudsmannens brev i sak 2018/4567 er gitt føringer og trukket frem momenter som kan være aktuelle i en vurdering av denne typen saker, og at Fylkesmannen har brukt disse i sin vurdering av de tre aktuelle sakene. Fylkesmannen viste til at de var klar over at ombudsmannen og Fylkesmannen har ulike roller og ulik myndighet, men at de likevel har brukt ombudsmannens brev som et utgangspunkt, og lagt stor vekt på de synspunktene som kom frem i dette brevet.

Ombudsmannen understreker at det er grunnleggende forskjeller mellom Fylkesmannens og ombudsmannens virke. En redegjørelse for ombudsmannens egen saksbehandling som gitt i det aktuelle brevet, er derfor ikke treffende når den brukes til å beskrive fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet og hvordan denne myndigheten skal utøves.

Som en del av begrunnelsen for å avslutte sakene uten videre undersøkelser, viste Fylkesmannen også til ombudsmannens uttalelse 5. desember 2018 (SOM-2017-1735). Det ble fra Fylkesmannens side gitt uttrykk for at uttalelsen ga «føringer for at fokus i denne typen saker bør være tilsyn innrettet mot kommunens system og rutiner»; altså ikke hvorvidt taushetsplikten er brutt i et konkret tilfelle. Det aktuelle sitatet er gjengitt ovenfor under «Sakens bakgrunn».

Ombudsmannens uttalelse 5. desember 2018 (SOM-2017-1735) peker på at tilsyn kan gjennomføres uten at målet er å avklare konkret om en person har brutt taushetsplikten. I uttalelsen mente ombudsmannen at det var sentralt «om Fylkesmannen i tilstrekkelig grad har adressert det som kan være en manglende forståelse for reglene om, og grensedragningen mellom, taushetsplikt og opplysningsplikten til barneverntjenesten». Dette kan ikke forstås som at Sivilombudsmannen har gitt føringer for hvordan tilsynet generelt skal eller bør utføres ved klager over brudd på taushetsplikten. Situasjonen kan noen ganger tilsi at det er vanskelig å utøve tilsynsrollen uten konkret kunnskap til om regelbrudd er begått. Andre ganger kan det være tilstrekkelig å vurdere

regelverksforståelsen mer overordnet. I uttalelsen 5. desember 2018 (SOM 2017-1735) finnes noen argumenter til denne vurderingen.

I sitt svar 17. januar 2020 til ombudsmannen skrev Fylkesmannen at uttalelsen ikke nødvendigvis la føringer, men at Fylkesmannen brukte uttalelsen ut fra sin forståelse av Fylkesmannens rolle som tilsynsmyndighet. Ut fra den skriftlige begrunnelsen i Fylkesmannens avgjørelser ser det likevel ut til at Fylkesmannen bygget på at ombudsmannen la slike føringer. En slik tolkning er det etter ombudsmannens syn som nevnt ikke dekning for.

Oppsummert synes det etter dette klart at en viktig del av begrunnelsen for at Fylkesmannen avsluttet de tre aktuelle sakene, var basert på slutninger og tolkninger av ombudsmannens brev og uttalelse som det ikke var dekning for. Fylkesmannen bes derfor vurdere sakene på nytt.

Ombudsmannen har i løpet av kort tid mottatt tre klager hvor Fylkesmannen har avsluttet saken med begrunnelse som beskrevet ovenfor. Dette kan tilsi at problemstillingen er aktuell også i flere saker. Fylkesmannen bes derfor om å gjennomgå eventuelle andre saker med tilsvarende vurderinger fra Fylkesmannens side, og om nødvendig behandle også disse sakene på nytt.

I svar 17. januar 2020 til ombudsmannen viste Fylkesmannen også til føringer i «tilsynsopplegget» som er utarbeidet av Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet. Disse føringene synes også å være en viktig del av begrunnelsen for at Fylkesmannen i svaret hit vurderer det slik at Fylkesmannen «ikke skal» føre tilsyn med den enkelte ansattes utøvelse av sitt arbeid. Fylkesmannen utdypet ikke dette med ytterligere henvisninger. Fylkesmannen skrev også at de verken «har hjemmel for å avgjøre enkeltsaken» eller «virkemidler til å avgjøre» om den enkelte ansatte har overholdt taushetsplikten. Dette er heller ikke begrunnet nærmere. Ombudsmannen ser likevel disse formuleringene i sammenheng.

Etter oppl. § 14-1 skal Fylkesmannen føre tilsyn med at kommunenes plikter etter loven, herunder § 15-3 om at tilsatte uten hinder av taushetsplikt har opplysningsplikt til barnevernet, oppfylles. Bestemmelsene i oppl. § 15-3 retter seg mot kommunen selv om bestemmelsen også pålegger den enkelte tilsatte et personlig ansvar. Overholdes ikke reglene, er det brudd på kommunens lovpålagte plikter. Det er derfor ikke tvilsomt at Fylkesmannens kompetanse også omfatter adgangen til å prøve om vilkårene for å sende melding til barnevernet har vært oppfylt i en konkret sak, jf. oppl. § 15-3, der dette synes nødvendig eller hensiktsmessig for å ivareta tilsynsfunksjonen. Det kan for eksempel gjelde kommunens oppfølging av brudd på meldeplikt eller taushetsplikt. At

Fylkesmannen har slik kompetanse er forutsatt i ombudsmannens uttalelse 5. desember 2018 (SOM-2017-1735).

Hva som er Statens helsetilsyns og Utdanningsdirektoratets syn på dette, har ikke vært undersøkt i saken her. Uttalelsen sendes derfor i kopi til Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet, sammen med anonymisert kopi av Fylkesmannens svar til ombudsmannen. Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet vil da kunne vurdere om det er behov for presisering av retningslinjene og veiledningen som er gitt derfra. Et sentralt spørsmål bør da være om Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet er enig med Fylkesmannen i at Fylkesmannen i en tilsynssak ikke skal eller kan vurdere om vilkårene for å sende melding til barnevernet etter oppl. § 15-3 har vært oppfylt.

Konklusjon

Fylkesmannen har i tilsynssakene vist til at ombudsmannen synes å være enig i at Fylkesmannens saksbehandling ikke er egnet for å avklare om taushetsplikten er brutt i en konkret sak etter oppl. § 15-3, og at ombudsmannen har gitt føringer om at tilsyn i slike saker bør innrettes mot aktuelle systemer/rutiner.

Fylkesmannen har her tolket ombudsmannen uriktig. Ombudsmannen har forutsatt at Fylkesmannens kompetanse til å føre tilsyn også omfatter adgangen til å prøve om vilkårene for å sende melding til barnevernet har vært oppfylt. Den sentrale begrunnelsen for at Fylkesmannen avsluttet de aktuelle sakene, var basert på slutninger og tolkninger av ombudsmannens brev og uttalelse som det ikke var dekning for. Fylkesmannen bes vurdere de aktuelle sakene på nytt.

Fylkesmannen bes om å gjennomgå eventuelle andre saker med tilsvarende vurderinger, og om nødvendig behandle også disse sakene på nytt.

Uttalelsen sendes i kopi til Statens helsetilsyn og Utdanningsdirektoratet, med oppfordring om å vurdere om deres retningslinjer og veiledninger er riktig forstått av Fylkesmannen.

24.3.2020 (2019/4302, 2019/4297 og 2019/5052)