

Statsforvalterens behandling av henvendelse om mulig brudd på et familievernkontors taushetsplikt ved bekymringsmelding til barnevernet

7.3.2023 (2022/3357)

Saken gjelder Statsforvalteren i Oslo og Vikens behandling av en klage på flere forhold ved et familievernkontor, herunder på mulig brudd på taushetsplikten ved en bekymringsmelding til barnevernet om klagers opptreden i et meklingsmøte ledet av en psykolog.

Statsforvalterens tilsynsansvar for familievernkontorene og for helsepersonell håndteres av to ulike avdelinger, som begge var involvert ved behandlingen av klagen.

Statsforvalterens sosial- og barnevernsavdeling kom til at Bufetat sto nærmest til å følge opp klagerens henvendelse, og at det derfor ikke skulle opprettes tilsynssak.

Statsforvalterens helseavdeling svarte blant annet at det i dette tilfellet ikke var grunn til å tro at helselovgivningen var brutt. Konklusjonen fra begge avdelingene var at saken ikke ga grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging.

Overfor ombudet har Statsforvalteren opplyst at de ved behandlingen av klagerens henvendelser ikke tok stilling til om psykologen eller familievernkontoret hadde brutt taushetsplikten. At de ikke trengte å vurdere dette, begrunnet de blant annet med at tilsynet med familievernkontorene utføres som systemrettede tilsyn, mens dette gjaldt en enkeltsak.

Sivilombudet peker på at Statsforvalterens tilsynsansvar med familievernkontor ikke er begrenset til kun å utføre systemrettet tilsyn og har kommet til at det er begrunnet tvil om Statsforvalteren i denne saken har hatt en for snever forståelse av sitt tilsynsansvar i enkeltsaker.

Ombudet er også kommet til at Statsforvalterens avgjørelse fra helseavdelingen gir et misvisende inntrykk av hvilke vurderinger Statsforvalteren har foretatt og ikke oppfyller de krav til begrunnelse som følger av alminnelige normer for god forvaltningsskikk.

Det er ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å be om ny behandling av denne enkeltsaken, men Statsforvalteren bes merke seg det som er påpekt og se hen til dette ved behandlingen av senere saker.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter kalt klageren) og hans daværende ektefelle gikk til familierådgivning hos Familievernkontoret D fra 7. juli 2017. Fra desember 2019 gjennomførte klageren og ektefellen mekling ved samlivsbrudd hos det samme kontoret.

(2) Det ble skrevet tre bekymringsmeldinger fra familievernkontoret til barnevernet i perioden klageren var i kontakt med kontoret. Den siste bekymringsmeldingen ble sendt av kontorets leder og en ansatt psykolog 12. februar 2020, etter mekling hos psykologen. I bekymringsmeldingen beskrives bakgrunnen for bekymringen slik:

«I samtalen med u.t. fremstår far som svært hektisk ved at han snakker raskt og mye, hopper fra tema til tema, sitter urolig, flytter voldsomt rundt på papirer og napper pennen ut av u.t. sin hånd for å skrive selv om to penner lå tilgjengelige på bordet. Han starter timen ved å intervjuere terapeutene om egen arbeidserfaring, alder og hvilke tanker de får av han. Han fremstår ved det for terapeutene som ukritisk, nedlatende og kontrollerende i egne uttalelser samt pågående i kroppsspråket. Ved gjennomgang av mors forslag til en samværsavtale sier far seg enig i lite av hva som står i den. Han oppgir at han ønsker at han og mor skal bli samme igjen, og at avtalen derfor virker mot den hensikten. Han sier han er langt unna å signere en avtale. Om egne barn sier han det ene øyeblikket at sønnen er en fin gutt, før han senere nevner et skirenn der sønnen kom på 4. plass. Terapeutene

opplever det som at han snakker nedlatende om sønnens prestasjoner og fremstår uforutsigbar. Terapeutene stiller spørsmål ved om fars væremåte kan virke negativt inn på barnas omsorgssituasjon og i hvilken grad han kan innta barnas perspektiv.

Etter samtale med leder ønsker familievernkontoret at barnevernstjenesten vurderer å undersøke omsorgssituasjonen til [B og C, ombudets anonymisering] på følgende grunnlag:

- Fars psykiske helse
- Fars evne til å innta barnas perspektiv
- Fars evne til å bekrefte barnas identitet og deres prestasjoner
- Uforutsigbarhet i fars væremåte
- Foreldrenes evne til foreldresamarbeid, der barna nå står uten skriftlig avtale»

(3) Klageren klaget 10. januar 2022 til Bufetat og uttrykte misnøye med en rekke ulike forhold ved familierådgivningen, meklingen og psykologen som hadde gjennomført meklingen. Ett av forholdene som ble trukket frem i klagen, var om det var grunnlag for å sende bekymringsmelding.

(4) Den 12. og 19. januar 2022 henvendte klageren seg til Statsforvalteren i Oslo og Viken som tilsynsorgan for familievernkontoret om de samme forholdene han hadde tatt opp med Bufetat. Statsforvalteren, ved sosial- og barnevernsavdelingen, besvarte henvendelsene 7. februar 2022. De viste til at Statsforvalteren ifølge familievernkontorloven § 3 skal føre tilsyn med familievernkontorene, men at tilsynet så langt det passer skal være på systemnivå. Statsforvalteren mente Bufetat sto nærmest til å følge opp de punktene i klagen som handlet om innholdet i meklingen og hvordan han ble møtt på familievernkontoret. De viste også til at de hadde gjennomført tilsyn med familievernkontoret i 2020, hvor temaet var meldeplikt og samarbeid med barneverntjenesten, og på bakgrunn av dette opprettet de ikke tilsyn i denne saken. De skrev også at klager på personell som har autorisasjon etter helselovgivningen ble behandlet av helseavdelingen.

(5) I e-poster 8. og 14. februar 2022 tok klageren blant annet opp spørsmålet om Statsforvalteren hadde en egen sak om psykologen i helseavdelingen, siden hun er helsepersonell med autorisasjon. Han viste også til at det er Statsforvalteren og ikke Bufetat som er tilsynsorgan etter familievernkontorloven § 3.

(6) Statsforvalteren, ved sosial- og barnevernsavdelingen, besvarte disse e-postene i brev 21. februar 2022. Der opplyste de at spørsmålet om helseavdelingen burde behandle den delen av klagen som gjaldt psykologen, var videreformidlet til helseavdelingen. Når det gjaldt klagen for øvrig, viste de til at Statsforvalteren har stor frihet ved organiseringen av tilsyn etter familievernloven, og at det overordnede målet med tilsyn ikke er å avgjøre rett eller feil praksis i enkeltsaker, men å bidra til kvalitetsforbedring i tjenestene de fører tilsyn med. Fordi dette var en enkeltsak, mente Statsforvalteren at Bufetat sto nærmest til å følge opp klagen, og det ble ikke opprettet noe tilsyn etter familievernkontorloven.

(7) I brev 9. mars 2022 besvarte Statsforvalterens helseavdeling klagerens henvendelse 12. januar 2022. Helseavdelingen hadde vurdert det punktet i klagen som gjaldt at psykologen hadde sendt en bekymringsmelding til barnevernet. Etter Statsforvalterens vurdering var det i dette tilfellet ikke grunn til å tro at helselovgivningen var brutt. Statsforvalteren skrev blant annet følgende:

«Tilsynsmyndigheten har gjennomgått henvendelsen din og vurdert denne ut fra de opplysningene vi har fått. Vår vurdering er at det i dette tilfellet ikke er grunn til å tro at helselovgivningen er brutt.

Den som yter helsehjelp, skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barneverntjenesten. Helsepersonell kan enten av eget initiativ og uten hinder av taushetsplikten gi opplysninger til barneverntjenesten etter helsepersonelloven § 21 andre ledd.

Opplysningsplikten må ikke tolkes så snevert at den først inntreffer når den informasjonen helsepersonellet har alene er tilstrekkelig for å fatte vedtak etter barnevernloven. Helsepersonell har imidlertid ingen plikt og heller ingen rett til å gå utenfor sitt arbeidsområde. I situasjoner hvor helsepersonell har grunn til å tro at barn utsettes for alvorlig omsorgssvikt, skal helsepersonellet verken utrede saken for å styrke/avkrefte en mistanke, eller avvente eller iverksette tiltak på egen hånd. Det er barneverntjenesten som har det endelige ansvaret for å undersøke barnets omsorgssituasjon og utrede en barnevernsak.

Helsepersonelloven § 21 stiller ingen krav til hvordan bekymringsmeldingen skal være utformet. Dette innebærer at meldingen i utgangspunktet kan formidles både muntlig og skriftlig. Meldingen bør inneholde personopplysninger om barnet og foreldrene. Navn på melder, virksomhetens navn og opplysninger om telefonnummer og hvem barneverntjenesten kan henvende seg til for å innhente ytterligere opplysning må fremgå. Helsetjenesten bør beskrive sin bekymring for barnet mest mulig konkret. De bør gi en beskrivelse av de observasjoner og utredning som er gjort, hvor lenge de har hatt barnet i behandling og hvilke forhold ved barnet og/eller foreldrene som gir grunn til bekymring. Det bør også vises til samtaler med barnet, familien eller andre som har ført til bekymringen. I tillegg bør meldingen inneholde informasjon om hva helsetjenesten selv har foretatt seg for å hjelpe barnet.

Vi vurderer med dette at det ikke er forhold som gir grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging.»

(8) I ny henvendelse 10. mars 2022 skriver klageren at han var kritisk til at helseavdelingen avsluttet saken uten å innhente bekymringsmeldingen som var grunnlaget for klagen hans, og han la den ved henvendelsen. Klageren mente at ingen av vilkårene for unntak fra taushetsplikt ved melding til barnevernet etter helsepersonelloven § 33 var dokumentert oppfylt i bekymringsmeldingen.

(9) Statsforvalteren, ved sosial- og barnevernsavdelingen i samråd med helseavdelingen, svarte i brev 8. april 2022 at det ikke var grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging fra deres side. De skrev også at familievernkontorene har begrenset journalplikt, og at det derfor var vanskelig for dem som tilsynsmyndighet å undersøke og vurdere hva som hadde skjedd i den enkelte saken.

(10) Bufetat ga 8. april 2022 tilbakemelding på klagen dit. De beklaget blant annet at enkelte av rutinene for mekling ikke var fulgt i klagerens sak, og de tok opp spørsmål knyttet til om familierapeuten burde ha opptrådt som mekler i saken. De behandlet også spørsmål knyttet til journalføring, ansattes kompetanse, habilitet og taushetsplikt. Bufetat opplyste at de ikke hadde funnet holdepunkter for at bekymringsmeldingen til barnevernet innebar brudd på taushetsplikten, uten å redegjøre nærmere for vurderingen av dette. Bufetat tok særlig opp spørsmålet om familievernkontorets eventuelle plikt til å melde fra til klageren om bekymringsmeldingene, jf. familievernkontorloven § 10 og barnevernloven § 13-4. Bufetat uttrykte forståelse for at det opplevdes krenkende for klageren å ikke bli informert om bekymringsmeldingene og opplyste at familievernkontoret på bakgrunn av saken hadde gjennomgått sine rutiner.

Våre undersøkelser

(11) Etter klage hit 2. juni 2022 fant vi grunn til å undersøke Statsforvalterens tilsyn med spørsmålet om psykologens bekymringsmelding var et mulig brudd på taushetsplikten ved familievernkontoret nærmere.

(12) Vi spurte Statsforvalteren om det var familievernkontorloven eller helsetilsynsloven som var grunnlaget for Statsforvalterens tilsynsmyndighet i saken. Videre spurte vi blant annet om Statsforvalteren i avgjørelsen 9. mars 2022 hadde tatt stilling til om psykologen ved familievernkontoret brøt taushetsplikten sin ved innsending av bekymringsmeldingen, og om hvorfor dette eventuelt ikke var tema for tilsynet. Dessuten spurte vi om Statsforvalteren hadde tilgang på den aktuelle bekymringsmeldingen da de behandlet saken.

(13) Statsforvalteren svarte at de hadde vurdert saken på bakgrunn av både familievernkontorloven og helsetilsynsloven. De hadde imidlertid ikke tatt stilling til om psykologen hadde brutt taushetsplikten etter helsepersonelloven.

(14) Statsforvalteren viste blant annet til retningslinjer for tilsyn med familievernkontorene i brev fra Barne- og familiedepartementet 22. januar 2008, hvor departementet «anbefaler» at tilsynet «gjennomføres etter prinsippene for systemrettet tilsyn, så langt det passer». Bufetat har ansvaret for drift av familievernkontorene, og Statsforvalteren vurderte at Bufetat sto nærmest til å følge opp klagen. De mente at Bufetat hadde sett på bekymringsmeldingene til barnevernet i avgjørelsen 8. april 2022 og ikke hadde funnet holdepunkter for at noen av de ansatte hadde brutt taushetsplikten. Videre pekte Statsforvalteren på at de hadde hatt tilsyn med familievernkontoret på systemnivå i november 2020.

(15) Statsforvalteren skrev at de hadde overført den delen av klagen som handlet om en ansatt psykolog til helseavdelingen for vurdering etter helsetilsynsloven. Den aktuelle

bekymringsmeldingen var den tredje om klagerens barn sendt fra samme familievernkontor, og klagen ble forstått slik at den omfattet klage på flere av disse bekymringsmeldingene, og ikke bare den meldingen der psykologen var involvert. Helseavdelingens vurdering var derfor at klagen måtte ses i sin helhet og var best egnet til å vurderes mot virksomheten med blant annet temaet familievernkontorets rutiner for å sende bekymringsmelding til barnevernet. Det var ikke grunnlag for eller hensiktsmessig å se nærmere på en enkelt ansatt psykolog hos familievernkontoret. Da helseavdelingen vurderte psykologen, hadde sosial- og barnevernsavdelingen allerede vurdert virksomheten. Helseavdelingen fant det mest hensiktsmessig å avslutte sin del av saken med et veiledningsbrev til klageren, med kopi til psykologen, der de informerte om at de ikke fant grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging av psykologen og ga informasjon om regelverket.

(16) Statsforvalteren hadde ikke den aktuelle bekymringsmeldingen tilgjengelig da de tok stilling til saken 9. mars 2022, men det klageren reagerte på i bekymringsmeldingen, var gjengitt i klagen. De innhentet ikke bekymringsmeldingen, fordi det ikke var grunnlag for å følge opp enkeltpersonell. Da klageren senere ba om en ny gjennomgang, var den aktuelle bekymringsmeldingen vedlagt, men både sosial- og barnevernsavdelingen og helseavdelingen kom til samme konklusjon etter en ny gjennomgang av saken.

(17) Avslutningsvis skrev Statsforvalteren at sosial- og barnevernsavdelingen på et tidligere tidspunkt kunne ha overført klagen til helseavdelingen for en smidigere saksbehandling, og at sosial- og barnevernsavdelingen kunne ha «svart ut Bufetats klagegjennomgang overfor klager» og ikke kun tatt den til orientering.

(18) Klageren kommenterte Statsforvalterens redegjørelse i brev 24. oktober 2022, og Statsforvalteren ble gitt anledning til å komme med merknader til brevet.

Sivilombudets syn på saken

(19) Temaet for uttalelsen er Statsforvalterens behandling av den delen av anmodningen om tilsyn som gjaldt spørsmålet om bekymringsmelding til barnevernet var et brudd på taushetsplikten.

(20) Nedenfor behandles først spørsmålet om begrunnelsen i avgjørelsen fra Statsforvalterens helseavdeling 9. mars 2022 gir et korrekt bilde av hva Statsforvalteren tok stilling til og hvilke vurderinger som var foretatt (avsnitt 21-26). Deretter ser ombudet nærmere på hvilken adgang Statsforvalteren har til å generelt begrense sine tilsyn til systemrettede tilsyn (avsnitt 27-34). Til slutt kommer ombudet med enkelte merknader til Statsforvalterens avgjørelse om å ikke ta stilling til om taushetsplikten var brutt (avsnitt 35-44).

(21) Gir Statsforvalterens avgjørelse 9. mars 2022 et korrekt bilde av hva som ble avgjort og de vurderingene Statsforvalteren har foretatt?

(22) En avgjørelse om å ikke åpne tilsyn er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Reglene om begrunnelse i forvaltningsloven § 25 gjelder derfor ikke direkte. Alminnelige normer om god

forvaltningsskikk tilsier likevel at forvaltningen bør forklare saksgangen og avgjørelsene overfor borgerne, slik at de er i stand til å vurdere sin rettsposisjon og forstå forvaltningsprosessen. Begrepet «god forvaltningsskikk» har ikke et helt entydig innhold i juridisk teori og praksis, men brukes som regel om normer som ikke er av rettslig, men av etisk karakter, se bl.a. NOU 2019:5 s. 153. Det er en del av ombudets mandat å kunne ta stilling til om forvaltningen har brutt normer for god forvaltningsskikk, jf. sivilombudsloven § 12 første ledd bokstav a.

(23) I brevet fra helseavdelingen 9. mars 2022 (gjengitt i avsnitt 7) ble Statsforvalterens behandling av saken omtalt slik under overskriften «Statsforvalterens vurdering»:

«Tilsynsmyndigheten har gjennomgått henvendelsen din og vurdert denne ut fra de opplysningene vi har fått. Vår vurdering er at det i dette tilfellet ikke er grunn til å tro at helselovgivningen er brutt.»

(24) I de tre påfølgende avsnittene redegjør Statsforvalteren for innholdet i opplysningsplikten til barnevernet etter helsepersonelloven § 33 (Statsforvalteren viser til § 21 andre ledd, men dette må antas å være en inkurie). Avsnittene om opplysningsplikten til barnevernet følges av dette:

«Vi vurderer med dette at det ikke er forhold som gir grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging.»

(25) Ordene «med dette» er naturlig å forstå som en henvisning til den foregående fremstillingen av rettsreglene i helsepersonelloven. Formuleringen tyder på at omtalen ikke var en ren generell veiledning om rettsreglene, og at det var en vurdering av disse rettsreglenes innhold opp mot saken som var grunnen til at Statsforvalteren ikke fant grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging.

(26) For klageren var det også nærliggende å lese brevet i sammenheng med at klageren påpekte at psykologen var helsepersonell med taushetsplikt etter helsepersonelloven, og at Statsforvalteren overførte saken til helseavdelingen. For klageren må det derfor ha fremstått som nærliggende at helseavdelingen ville ta stilling til spørsmålet om taushetsplikten var brutt.

(27) Samlet sett var brevet egnet til å gi klageren inntrykk av at Statsforvalteren har foretatt en vurdering av om taushetsplikten ble brutt, i det minste gjort en foreløpig vurdering som ledd i avgjørelsen av om de skulle prioritere å utføre tilsyn i saken. Statsforvalterens redegjørelse til ombudet må imidlertid forstås slik at de ikke foretok noen slik vurdering, og at de hovedsakelig avviste å undersøke saken fordi det var snakk om et enkelttilfelle. Begrunnelsen overfor klager framstår derfor som misvisende når den synes å bygge på en konkret vurdering av om taushetsplikten var overholdt.

Statsforvalterens oppgaver som tilsynsorgan i enkeltsaker

(28) I begrunnelsene klageren har fått fra de to avdelingene hos Statsforvalteren, om hvorfor det ikke er grunnlag for videre tilsynsmessig oppfølging etter verken familievernkontorloven § 3 første ledd eller helsetilsynsloven § 4, er det blant annet opplyst at tilsynet med

familievernkontorene gjennomføres på «et overordnet nivå», og at tilsynet så langt det passer skal være på systemnivå.

(29) Overfor ombudet har Statsforvalteren begrunnet den manglende vurderingen av brudd på taushetsplikten med blant annet å vise til retningslinjene for tilsyn med familievernkontorene fra Barne- og familiedepartementet, hvor det «anbefales at tilsynene gjennomføres etter prinsippene for systemrettede tilsyn, så langt det passer».

(30) Slik ombudet forstår Statsforvalterens utsagn, har de en praksis hvor det skal mye til for at det er aktuelt å undersøke om det er begått lovbrudd i enkeltsaker. Enkelte av utsagnene kan også tolkes slik at det er uklart om det i det hele tatt gjennomføres eller er aktuelt å gjennomføre tilsyn i enkeltsaker. Sivilombudet har funnet grunn til å komme med enkelte merknader til dette.

(31) Rettsgrunnlaget for Statsforvalterens tilsynsoppgaver for familievernkontorene er familievernkontorloven § 3 første ledd, som fastslår at «Statsforvalteren fører tilsyn med virksomheten ved familievernkontorene i fylket». Lovens ordlyd gir ingen nærmere føringer for innholdet i tilsynsvirksomheten. Den åpner dermed for at tilsynsmyndigheten omfatter både undersøkelser av enkelthendelser og tilsyn på systemnivå, for eksempel ved å undersøke rutiner og saksbehandlingen.

(32) Tilsynsmyndigheten er noe nærmere beskrevet i forarbeidene til familievernkontorloven, Ot.prp. nr. 6 (1996-1997) side 36, hvor det blant annet vises til dagjeldende lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15 for nærmere «anvisning om tilsynsmyndighetens oppgaver». Dette må forstås slik at lovgiver så for seg at tilsynet skulle utføres på en lignende måte som tilsyn med helsetjenesten, som i dag er regulert i helsetilsynsloven fra 2017. Det er ikke noen tvil om at tilsyn etter helsetilsynsloven også omfatter et ansvar i enkeltsaker. Dette fremgår blant annet av praksis hos statsforvalterne, som i mange saker som er klaget inn for ombudet, viser til helsetilsynsloven § 4 som hjemmel for deres tilsyn i enkeltsaker.

(33) I Ot.prp. nr. 6 (1996-1997) er det flere uttalelser som synes å forutsette at tilsynsorganet også skal kunne behandle enkeltsaker som er klaget inn fra brukerne av familievernkontoret. På s. 32 i proposisjonen viser departementet blant annet til hvordan fylkeslegen som del av tilsynsansvaret også behandler klager. I proposisjonens punkt 10.2 på side 31 gjengis det en uttalelse fra høringsnotatet om at et betryggende tilsyn også innebærer en «tilfredsstillende klageadgang for brukerne». Videre synes det i Innst.O. nr. 70 (1996-1997) kapittel 8 å være forutsatt at tilsynsvirksomheten skal omfatte «klager fra publikum». Disse føringene i forarbeidene taler for at det ikke kan etableres en praksis der klager i enkeltsaker aldri medfører tilsyn i den aktuelle enkeltsaken.

(34) Det er noe uklart hva som ligger i de nevnte retningslinjene i Barne- og familiedepartementets brev 22. januar 2008, hvor departementet «anbefaler tilsynet å gjennomføres etter prinsippene for systemrettet tilsyn, så langt de passer». Ut fra sammenhengen med brevet for øvrig kan det se ut som om denne setningen først og fremst gjelder gjennomføringen av pålagte tilsynsbesøk hos familievernkontorene, som omtales i både de to forutgående avsnittene og i det påfølgende avsnittet. Uansett er formuleringene

forbeholdne, ved at departementet «anbefaler», i stedet for å pålegge, og ved at anbefalingen kun gjelder «så langt de passer». Retningslinjene er en relevant føring for prioriteringen av Statsforvalterens tilsynsressurser, men kan ikke forstås som en instruks om aldri å undersøke enkeltsaker. En slik instruks ville også ha vært problematisk med tanke på føringene i forarbeidene, se avsnitt 33 over.

(35) Både familievernkontorloven og helsetilsynsloven gir hjemmel til å undersøke lovbrudd i enkeltsaker. Selv om Statsforvalteren har stor frihet i hvordan de utøver tilsynsmyndigheten, vil føringer i forarbeidene og formålet med reglene om tilsyn tilsi at de ikke kan avgrense sin tilsynsvirksomhet mot enkeltsaker. Krav om forsvarlig tilsynsvirksomhet og hensynet til å bevare tilliten til familievernkontorene innebærer etter ombudets syn at Statsforvalteren ikke kan legge til grunn at tilsynsmyndigheten ikke skal benyttes i enkeltsaker. Slik Statsforvalteren har omtalt sitt tilsynsansvar i dette tilfelle, mener ombudet det er begrunnet tvil om Statsforvalteren har hatt en for snever forståelse av sitt tilsynsansvar ved behandlingen av klagers henvendelse.

Avgjørelsen om å ikke foreta noen nærmere vurdering av om taushetsplikten var brutt

(36) Ombudet har også funnet grunn til å komme med enkelte merknader til Statsforvalterens avgjørelse om å avslutte saken uten å foreta noen nærmere undersøkelser av om taushetsplikten var brutt.

(37) Etter familievernkontorloven § 5 har enhver som utfører arbeid eller tjeneste for et familievernkontor taushetsplikt etter helsepersonelloven §§ 21 og 23. Helsepersonelloven § 21 gir helsepersonell, slik som psykologer, taushetsplikt om «folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell».

(38) Både familievernkontorloven § 10, ekteskapsloven § 26a og helsepersonelloven § 33 inneholder nesten like bestemmelser om plikt til å gi opplysninger til barnevernet uten hinder av taushetsplikt. Det sentrale vilkåret står i bestemmelsenes andre ledd bokstav a, hvor det sies at meldeplikten gjelder når det er «grunn til å tro at et barn blir eller vil bli mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt».

(39) Innholdet i bekymringsmeldingen gjengitt i avsnitt 2 over er, isolert sett, egnet til å skape noe tvil om lovens vilkår for bekymringsmelding var oppfylt. I meldingen er bakgrunnen for bekymringen opplyst å være fars væremåte i meklings samtalen. Det pekes på at han var hektisk og urolig og nappet pennen ut av meklerens hånd. Videre opplyses det at han innledningsvis «intervjuet» terapeuten om hennes erfaring og alder og med det fremsto som «ukritisk, nedlatende og kontrollerende i egne uttalelser samt pågående i kroppsspråket». Det stilles spørsmål ved om hans væremåte «kan virke negativt inn på barnas omsorgssituasjon og i hvilken grad han kan innta barnas perspektiv».

(40) Den oppførselen som beskrives, fra et møte hvor det er forståelig at far kan ha vært stresset, synes i utgangspunktet ikke å være av en karakter som alene innebærer at det er grunn

å tro at et barn vil bli «mishandlet, utsatt for alvorlige mangler ved den daglige omsorgen eller annen alvorlig omsorgssvikt». At psykologen som initierte bekymringsmeldingen mener det er grunn til å undersøke omsorgssituasjonen på grunnlag av «fars psykiske helse», kan likevel etter forholdene tenkes å være tilstrekkelig til å oppfylle vilkårene for opplysningsplikt.

(41) Selv om bekymringsmeldingen isolert sett kan gi grunnlag for tvil om vilkårene var oppfylt, har familievernkontoret hatt kontakt med klageren over lengre tid, og det var også tidligere sendt bekymringsmeldinger. Det kan derfor ha vært flere forhold som ikke kommer til uttrykk i bekymringsmeldingen som tilsa at vilkårene for opplysningsplikt var oppfylt, selv om slike opplysninger ikke fremkommer av Statsforvalterens saksdokumenter.

(42) Ombudet bemerker at den aktuelle bekymringsmeldingen ikke var tilgjengelig for Statsforvalteren før ved den siste avgjørelsen om avslag på omgjøring 8. april 2022, og at de første avgjørelsene kun baserte seg på redegjørelsen for bekymringsmeldingen i klagen til Statsforvalteren. Bekymringsmeldingen ble dessuten heller ikke i den siste avgjørelsen vurdert i sammenheng med tidligere bekymringsmeldinger, som Statsforvalteren ikke har hatt tilgjengelig. At den aktuelle bekymringsmeldingen ikke var tilgjengelig da Statsforvalteren først tok stilling til saken, utgjorde en svakhet ved sakens utredning.

(43) Statsforvalteren har pekt på flere forhold som begrunnelse for at de var tilbakeholdne med å undersøke denne saken. Ombudet er enig i at det var relevant for Statsforvalteren å se hen til at de i 2020 hadde utført tilsyn hos familievernkontoret på systemnivå, som også omhandlet meldeplikten til barnevernet. Rapporten fra det generelle tilsynet synes imidlertid primært å ha vært en undersøkelse av om det foreligger rutiner om bekymringsmeldinger som de ansatte kjenner til og av om det var sendt et tilstrekkelig antall bekymringsmeldinger. Det er vanskelig å se at dette tilsynet er noe avgjørende argument mot ikke å føre tilsyn i en bestemt sak som gjaldt et konkret mulig brudd på taushetsplikten.

(44) Statsforvalteren har også vist til at taushetsplikten ble vurdert av Bufetat, som ved behandlingen av en omfattende klage blant annet kom til at det ikke var holdepunkter for brudd på taushetsplikt. Selv om Bufetats vurdering var relativt summarisk og ikke nevner forholdene ved bekymringsmeldingen nevnt i avsnitt 38-39 over, er ombudet enig i at dette var et argument som talte mot at også Statsforvalteren skulle undersøke bekymringsmeldingen. Det er likevel noe uklart hvilken betydning dette i praksis hadde for Statsforvalterens avgjørelser, da Bufetats vurdering av saken er datert samme dag som Statsforvalterens siste avgjørelse i saken.

(45) I den samlede vurderingen av saken må det sees hen til at ombudet vanskelig kan overprøve Statsforvalterens konkrete prioritering av sine tilsynsressurser. Ombudet har ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å be Statsforvalteren om å undersøke denne enkeltsaken på nytt. Statsforvalteren bes imidlertid om å merke seg de momentene som er trukket frem som kunne ha talt for å utrede og undersøke saken nærmere enn det som ble gjort.

Konklusjon

(46) Sivilombudet peker på at Statsforvalteren ikke kan begrense sitt tilsyn med familievernkontorer til å kun utføre systemrettet tilsyn og har kommet til at det er begrunnet tvil om Statsforvalteren i denne saken har hatt en for snever forståelse av sitt tilsynsansvar i enkeltsaker.

(47) Ombudet er også kommet til at Statsforvalterens avgjørelse fra helseavdelingen gir et misvisende inntrykk av hvilke vurderingen Statsforvalteren har foretatt og ikke oppfyller de krav til begrunnelse som følger av alminnelige normer for god forvaltningsskikk.

(48) Det er ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å be om ny behandling av denne enkeltsaken, men Statsforvalteren bes merke seg det som er påpekt og se hen til dette ved behandlingen av senere saker.

7.3.2023 (2022/3357)