

Juridiske rammer i det tværfaglige/tværasektorielle samarbejde

Lovgrundlag – systematisk gennemgang af reglerne vedr. børn og unge

Lektor, cand. jur. Bente Adolphsen
April 2015

Indhold

1. Indledning.....	4
2. Forældre og barn – og unge	5
2.1. Børn under 18 år	5
2.2. Særligt om unge over 18 år	7
3. Lovområder	8
3.1. Sektorer	8
3.2. Dagtilbudsloven	8
3.3. Folkeskoleloven.....	9
3.4. Sundhedsloven.....	10
3.5. Serviceloven.....	10
4. Regler om tavshedspligt og videregivelse/udveksling af oplysninger	11
4.1. Hovedregler – forvaltningsretlige love – grundprincipper	11
4.2. Det konkrete samarbejde	14
4.3. Overordnet om reglerne.....	14
4.4. Forvaltningsloven.....	14
4.5. Særligt om ansøgningssager	15
4.6. Persondataloven	16
4.7. Behandling af personhenførbare oplysninger	16
Lidt om § 6	17
Lidt om § 7	17
Persondatalovens § 8	17
Indsamling af private oplysninger inden for det offentlige.....	17
Videregivelse mellem myndigheder	18
Videregivelse af oplysninger fra det sociale område	18
Særligt om private institutioner og leverandører	19
4.8. Særregler	19
Folkeskoleloven	19
SSP-samarbejdet	20
Servicelovens § 49a.....	20
Underretningspligt	21
Retssikkerhedsloven	22
5. Sammenfatning.....	23

6. Regler om indsamling og videregivelse.....	24
Generelle regler, der gælder for alle:	24
Regler, der gælder mellem myndigheder:	24
Regler, der gælder for autoriserede sundhedspersoner, der løser sundhedsopgaver:.....	24
Regler, der gælder for Socialforvaltningen:	25
Særlige udvekslingsregler:.....	25
Underretningspligter:.....	25
Folkeskoleloven:	25
7. Forkortelser	25

1. Indledning

Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde om udsatte børn frembyder nogle helt særlige problemstillinger af ret forskellig karakter. En problemstilling vedrører de retlige rammer for samarbejde, og det er disse rammer og regler der behandles i denne fremstilling.

Der er fra mange sider et meget stort ønske om at der samarbejdes om "udsatte børn", og et fælles ønske for alle der arbejder med børn og deres familier, er ønsket om at det udsatte barn får hjælp så tidligt som muligt så fejludvikling og alt for store sociale problemer kan undgås.

Der er imidlertid et helt grundlæggende problem i samarbejdet med "udsatte børn", idet der ikke findes én fælles (relativt præcis) definition på "et socialt udsat barn". Det er naturligvis problematisk både når de socialt udsatte børn skal identificeres og hjælpes relevant, men det er også et stort problem i forhold til de juridiske regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger, idet disse er forskellige alt efter hvor man er ansat, hvilke opgaver man løser i forhold til barnet og hvor alvorlige barnets vanskeligheder er.

Undersøgelser (bl.a. Ejrnæs, Faglighed og tværfaglighed, 2004) har vist at de fagpersoner der arbejder med børn og familier ikke har entydige opfattelser af de betegnelser og begreber der anvendes på børneområdet. Denne uens forståelse af behov og begreber gælder ikke kun fagene imellem, men også inden for de enkelte fagområder. Hertil kommer at der ingen (tilstrækkelig sikker) dokumentation findes for at tværfagligt/tværsektorielt samarbejde faktisk hjælper det udsatte barn. Alligevel hersker der en udtalt overbevisning om at "samarbejdet er godt".

Der er derfor al mulig grund til, at praktikerne nøje overvejer hvilke regler der gælder i en konkret samarbejdssituation og hvordan et samarbejde vil være til *konkret gavn* for barnet.

Da det tværfaglige samarbejde om det enkelte barn i sin grund handler om udveksling af personfølsomme oplysninger om barnet og dets familie, er man altså, når der samarbejdes, nødt til at forholde sig til gældende regler om tavshedspligt, indsamling af og videregivelse af fortrolige oplysninger, notatpligt, underretningspligt osv., osv.

Når samarbejdet vurderes ud fra en juridisk og forvaltningsretlig vinkel bliver det klart at en diffus, ikke begrebssikker måde at forholde sig til "udsatte børn" og "samarbejde" på ikke skaber et sikkert grundlag for at afgøre hvornår udveksling er lovlig. I lovgivningen er der altid opstillet relativt konkrete betingelser op for dels hvilke oplysninger der overhovedet må indsamles i det offentlige, og dels for hvornår og til hvem disse oplysninger må gives.

Som i alle andre forvaltningsretlige sammenhænge er fundamentet for en forståelse for samarbejdets muligheder, indhold og omfang de kendte grundlæggende betingelser:

- hjemmelskrav ("muligheder", rettigheder, pligter)
- saglighed (hjemmel og indhold)
- proportionalitet (omfang)

Det er således i disse grundlæggende forvaltningsretlige principper og de forskellige love og regler der regulerer tavshedspligt, udveksling af oplysninger og elektronisk behandling af personoplysninger, vi skal finde svar på hvordan samarbejdet lovligt kan tilrettelægges.

2. Forældre og barn – og unge

For at kunne forstå hvilke opgaver det offentlige har i forhold til børn, er det nødvendigt først at kende til omfanget af forældremyndighedsindehaverens pligter og beføjelser over for barnet. Forældreansvarsloven fastsætter at et barn i retlig forstand er "et barn" til det bliver 18 år, men det betyder selvfølgelig ikke at der ikke er forskel på hvad et barn på 0 år og et barn/ung på 17 år har brug for og kan. Det er derfor forældrenes pligt at afpasse omsorgen og beslutningerne over for barnet efter barnets udvikling, modenhed og kompetencer.

I kraft af nyere tids opfattelse af barnet som et selvstændigt individ med egne ressourcer og kompetencer er barnet tillagt forskellige typer af rettigheder, hvoraf nogle kolliderer med forældrenes ret til at bestemme. Det er imidlertid først når barnet fylder 18 år at forældremyndigheden ophører, hvorfor denne fremstilling bruger begrebet "barn" i forhold til 0-18-årige. Da ungebegrebet imidlertid i praksis er lidt mere flydende og enkelte unge når at fylde 18 år inden de går ud af 10. eller 11. klasse ligesom der fx er mulighed for at bevilge efterværn efter serviceloven op til det fyldte 23 år, vil den over 18-årige unges retsstilling i forhold til tværfagligt samarbejde kort blive berørt nedenfor.

2.1. Børn under 18 år

Rammen for forældremyndighedsindehaverens rettigheder og pligter i forhold til barnet findes i § 2 i forældreansvarsloven. Der er tale om en noget upræcis bestemmelse, der slår fast at det er forældremyndighedsindehaverens pligt at drage omsorg for barnet, beskytte det og træffe afgørelser ud fra barnets bedste. Har forældrene fælles forældremyndighed påhviler disse opgaver forældrene i forening, hvilket altså forudsætter at de indbyrdes må blive enige om alt såsom om barnet skal døbes, hvor det skal gå i skole, om det må komme med på lejrophold, ja, i det hele taget hvad de synes er bedst for barnet.

Hvis barnet bor hos den ene af forældrene, er denne forælder i lovens forstand "bopælsforælder", og det betyder at det er denne forælder der træffer de beslutninger der følger af barnets dagligdag, men altså ikke større beslutninger.

Der er tale om et slags "indbygget fuldmagtsforhold", hvor en forælder der har del i forældremyndigheden bruger sin forældremyndighed til at bestemme at barnet i det daglige skal være hos den anden forælder og at det er denne anden der træffer de beslutninger over for barnet, som opstår i det daglige liv. På den måde signaleres også over for omverdenen hvem der bestemmer over barnet i dagligdags spørgsmål. Bopælsforælderen kan fx egenhændigt bestemme hvilken daginstitution og hvilke fritidsaktiviteter barnet skal gå i, ligesom flytning inden for landets grænser bestemmes af denne forælder. Det antages også at henvisning til PPR-rådgivning kan afgøres alene af bopælsforælderen.

Ved beslutninger der kræver forældremyndighedsindehaverens (skriftlige) *samtykke*, må begge forældre imidlertid samtykke/underskrive. Der er krav om samtykke flere steder i lovgivningen, fx ved beslutning om udenlandsk flytning, indmeldelse i skole, sundhedsbehandling, videregivelse af oplysninger mellem myndigheder og iværksættelse af foranstaltninger efter serviceloven.

I tilfælde af konflikt mellem forældrene kan de selv blive enige om at den fælles forældremyndighed skal ophøre – dette sker ved henvendelse til Statsforvaltningen. Ved uenighed om hvem der skal have forældremyndigheden, kan en af forældrene efter rådgivning og mægling ved Statsforvaltningen anlægge sag mod den anden ved domstolene.

Domstolen kan så enten bestemme hvem der skal være bopælsforælder samtidig med at den fælles forældremyndighed fortsætter, eller tillægge forældremyndigheden til en af forældrene alene, hvis det vurderes at være skadeligt for barnet at forældrene har fælles forældremyndighed.

Ud over aftaler om forældremyndigheden behandler Statsforvaltningen også samværsager, men kun i de tilfælde hvor forældrene ikke bor sammen. I tilfælde af uenighed om samværet er det den af forældrene der ikke har barnet boende der kan søge Statsforvaltningen om fastsættelse af en samværsordning.

Er forældrene uenige om en allerede eksisterende samværsordning, kan hver af dem bede Statsforvaltningen om at ændre ordningen. Et stigende antal henvendelser til Statsforvaltningerne har dog ført til at adgang til at få Statsforvaltningen til at træffe afgørelse om "småting" i forbindelse med samværet er afskåret i loven. "Småting" kan fx dreje sig om hvorvidt der skal være to sæt skiftetøj i posen, om barnet må komme med på travbanen, om far må opholde sig hos farmor under hele samværet osv. osv. Der skal altså nu foreligge *væsentlige* ændringer for at Statsforvaltningen overhovedet skal behandle en anmodning fra en af parterne om ændring af en samværsordning. Anfører den part der ønsker ordningen ændret ingen væsentlige nye oplysninger i forhold til de forhold der var gældende da ordningen blev fastsat, kan Statsforvaltningen altså afvise at behandle sagen.

Statsforvaltningen har naturligvis ligesom andre offentlige myndigheder en almindelig vejledningspligt inden for sit kompetenceområde.

Som det fremgår hører barnet i retlig sammenhæng som udgangspunkt under forældremyndighedsindehavernes beskyttelse og bestemmelse. I tilfælde af uenigheder mellem forældrene er der tale om en *civilretlig* sag, der afgøres i Statsforvaltningen eller ved domstolene. Hvis forældrene har behov for advokat gælder de almindelige regler om egenbetaling eller fri proces.

Grunden til at Statsforvaltningen og domstolene kan løse ovennævnte opgaver som beskrevet, er at Folketinget har vedtaget de civilretlige love der tillægger dem denne kompetence.

På samme måde kræves der vedtagne love hvis det offentlige på andre områder skal kunne tilbyde et barn eller dets forældre ydelser eller hjælp, og der findes en del love der på forskellig vis giver barnet, forældremyndighedsindehaveren og den anden forælder ret til ydelser og hjælp. Her skal blot nævnes tilbud om gratis lægekonsultationer, sundhedsplejerskeordning, børne- og familiedydelser, institutionspladser og støtte til børn med særlige behov.

Herudover findes der i serviceloven tillige regler der *pålægger* enkeltpersoner, kommuner og andre offentlige myndigheder forpligtelser i forhold til børn.

Nogle af disse regler vil blive gennemgået nedenfor.

Ud over de love som Folketinget har vedtaget, har Danmark ratificeret en række konventioner, som tillægger "mennesket", "barnet" og "familien" forskellige rettigheder. Disse rettigheder skal overholdes – også selv om de ikke fremgår direkte af den danske lovgivning. Det der kendetegner konventionsbestemmelserne er at de er udformet som grundlæggende rettigheder, som f.eks. at mennesket og barnet skal behandles med respekt, at barnet har ret til særlig omsorg, beskyttelse og bistand, og at det som hovedregel skal sikres kontakt til begge forældre. Der er et generelt forbud mod vilkårlig indblanding i familielivet, og der skal tages hensyn til et folks traditioner, religion og kulturelle værdier.

Det er statens opgave at sikre at alle overholder disse grundlæggende rettigheder, og de gælder altså ikke kun i forbindelse med sagsbehandling eller anden form for behandling, men også i fx institutioner, skoler m.v..

I situationer hvor der er konflikt mellem barnets og forældrenes interesser, og hvor der kan være behov for at gøre "indhug" i forældremyndighedens bestemmelsesret, kræves en meget klar lovhjemmel. Det hænger naturligvis sammen med de retssikkerhedstanker som et demokratisk land bygger sin lovgivning op på.

Både borgerne og myndigheder har naturligvis et stort behov for at man i sådanne indgribende bestemmelser klart kan se *hvem der har kompetencen* til at løse opgaven og træffe beslutninger over for forældremyndighedsindehaverne og *hvilke præcise kriterier* der skal være opfyldt for at det offentlige skal og kan løse deres opgaver eller træffe disse indgribende beslutninger. Udveksling af fortrolige oplysninger i forbindelse med samarbejde er også et indgreb i forældremyndighedens bestemmelse over barnets forhold, hvorfor de forskellige opgaver og regler vil blive gennemgået nedenfor.

2.2. Særligt om unge over 18 år

Når barnet fylder 18 år, ophører forældremyndigheden automatisk. Det betyder at forældrene kun kan inddrages i et evt. samarbejde hvis den over 18-årige samtykker til det.

Som allerede nævnt er børn og unge under 18 år tillagt en del selvstændige rettigheder i forskellige konventioner og love, hvilket fx kan betyde at barnet skal inddrages i (sam-)arbejdet og i visse situationer selv kan bestemme nogle ting – også før det 18. år, men den store juridiske forskel indtræder med ophøret af forældremyndigheden.

Efter det 18. år er det således helt op til den unge selv om – og i hvilket omfang – forældrene må blive inddraget i et evt. samarbejde.

3. Lovområder

3.1. Sektorer

Den offentlige sektor løser mange forskellige opgaver, hvoraf mange er tilbud til forældre og børn. Når Folketinget vedtager en lov der tillægger forældre/barn ret til forskellige ydelser fra det offentlige, bestemmes ikke kun hvem der har ret til at modtage disse rettigheder efter loven og hvilke betingelser der evt. knyttes til retten, men også hvilken myndighed og/eller sektor der skal løse opgaven. På denne måde angiver Folketinget hvilken sektor der har ansvaret for at forsyne borgeren med ydelsen, og angiver samtidig at det er den ansvarlige sektor der har hele ansvaret for opgavens løsning. Dette ansvar kaldes "sektoransvar" og det angiver at en sektor skal løse hele den pålagte opgave inden for sin egen sektors rammer – herunder evt. give den specifikke støtte og ydelser der er nødvendige for at opgaven kan siges at være løst sagligt relevant og forsvarligt. Kun hvis barnets eller familiens vanskeligheder er af en art der kalder på den hjælp som andre sektorer har ansvaret for, kan et samarbejde være relevant og efter omstændighederne lovligt.

Mange love har i dag en indledende formålsparagraf, hvor Folketinget siger hvad der ønskes opnået med loven, men også love der ikke har en sådan paragraf er styret af et formål.

Folketinget vedtager jo lovene for at løse et samfundsproblem eller skabe en bestemt orden, og på denne måde udtrykker en lov den værdi Folketinget forfølger eller ønsker at skabe. Når man i praksis fortolker loven og løser de opgaver som den pålægger en, kan formålet med loven derfor være en god ledetråd hvis man i praksis er usikker på hvordan en bestemmelse skal forstås.

3.2. Dagtilbudsloven

Formålet med dagtilbudsloven er at fremme børns trivsel, give familien fleksibilitet og valgmuligheder, forebygge negativ social arv og eksklusion og skabe sammenhæng og kontinuitet mellem tilbud. Hertil kommer at dagtilbuddet skal understøtte det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og bidrage til en god og tryk opvækst.

Dagtilbuddets opgave er at støtte barnets almene sociale udvikling og tilrettelægge det pædagogiske arbejde så dette kan opnås i dagtilbuddet. Det betyder at det er dagtilbuddet der skal sikre at de børn der går i dagtilbuddet får den støtte de har behov for for at kunne trives i tilbuddet. Dette er et typisk udtryk for sektoransvar, og det kan altså ikke nytte at personalet i dagtilbuddet forventer at andre sektorer skal tage ansvar for den støtte der skal gives til de børn der gå i dagtilbuddet. Det betyder selvfølgelig ikke at børn der går i et dagtilbud ikke kan have behov for andre former for støtte og behandling end den pædagogiske støtte til social udvikling og indlæring af færdigheder der gives i dagtilbuddet.

I tilfælde af at barnet og familien har særlige behov for støtte og/eller behandling, skal disse ydelser findes i andre love. I disse tilfælde kan et samarbejde eller en underretning evt. komme på tale.

Det er kommunerne der har ansvaret for at drive dagtilbud og stille dem til rådighed for børn og forældre på de betingelser som Folketinget har vedtaget.

Forældrene har ikke pligt til at lade deres barn gå i dagtilbud, men kommunen har efter dagtilbudsloven pligt til at gennemføre en sprogvurdering af alle børn omkring 3-årsalderen – både af de børn der er optaget i et dagtilbud og af de børn der ikke er. Kommunen kan ikke gennemtvunge sprogvurderingen over for forældrene, men kommunen kan standse udbetaling af børneydelser hvis forældrene ikke medvirker til at barnet sprogvurderes.

Hvis et barn har behov for støtte til sprogudviklingen og forældrene ikke sikrer at barnet får denne nødvendige hjælp både til udvikling af *sproget* (og herunder til at lære det danske sprog), vil forholdet skulle vurderes efter forældreansvarsloven. Efter denne lov har forældrene, som allerede beskrevet, pligt til at træffe de nødvendige afgørelser under hensyn til barnets interesser og behov. En manglende sikring af barnets udvikling – og herunder altså barnets sprogudvikling – vil *efter omstændighederne* betyde at de sociale myndigheder skal underrettes i henhold til servicelovens underretningspligt (se om underretninger nedenfor).

3.3. Folkeskoleloven

Folkeskolens formål og opgave er i samarbejde med forældrene at give eleverne kundskaber og færdigheder. Skolen skal forberede børnene til videre uddannelse, give dem lyst til at lære mere, gøre dem fortrolige med dansk kultur og historie og give dem forståelse for andre lande og kulturer. Skolen skal fremme den enkelte elevs alsidige udvikling. Alt dette skal skolen gøre gennem udvikling af arbejdsmetoder og rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst "så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle," så de kan deltage og tage medansvar i et samfund med frihed og folkestyre. Skolens virke skal derfor være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati.

Der er, som det kan ses, store krav til Folkeskolen, og dette gælder alle børn i den skolepligtige alder – også børn der har indlæringsvanskeligheder og (store) sociale vanskeligheder.

Det er kommunerne der har ansvaret for at drive folkeskolen og stille undervisningstilbud til rådighed for børn og forældre på de betingelser som Folketinget har vedtaget, og al undervisning er gratis for barnet og forældrene.

Forældrene har pligt til at lade deres barn undervise, men det behøver ikke ske i en folkeskole, så det er både tilladt at lade barnet gå i privat skole eller undervise det hjemme. Hvis forældrene vælger denne løsning, har kommunen (skoleforvaltningen) pligt til at påse at børnenes undervisning lever op til de krav der stille i folkeskoleloven.

3.4. Sundhedsloven

Sundhedslovens formål er at fremme befolkningens sundhed og forebygge og behandle sygdomme, lidelser og funktionsbegrænsninger, og der findes mange tilbud til forældre og børn i sundhedsloven. Der er både tale om tilbud om sundhedsplejerske, børneundersøgelser, vaccinationsprogrammer og egentlig behandling.

Sundhedsloven bygger på en udtalt selvbestemmelsesret, således at der praktisk talt ikke kan finde behandling sted uden at patienten selv har samtykket og i sundhedsloven skelnes der i forhold til reglerne om samtykke ikke til om der skal samtykkes til undersøgelse, behandling eller indsamling og videregivelse af oplysninger. Når der er så stærke krav om samtykke, kan det selvfølgelig give problemer når vi taler om børn, for hvem skal give samtykket?

Det er selvfølgelig ikke svært at regne ud at et lille barn ikke selv kan tage stilling til og samtykke til behandling, og det er også indlysende at det i kraft af reglerne om forældremyndighed så må være forældremyndighedsindehaveren der samtykker på barnets vegne, men da det ikke er altid at forældre magter at gøre hvad der er bedst for deres barn og da barnet jo også, når det bliver større, må have mere indflydelse på, hvad der sker i forhold til dets egen krop, så er reglen i sundhedsloven den at forældremyndighedsindehaveren bestemmer indtil barnet fylder 15 år, og derefter bestemmer barnet/den unge selv.

I forhold til videregivelse af oplysninger findes der en undtagelse fra reglen om samtykke, idet det er bestemt at hvis Folketinget i en anden lov har bestemt at nogle oplysninger lovligt må videregives uden samtykke, så er det naturligvis denne regel der gælder. Underretningspligten, som behandles senere, er sådan en regel om lovlig videregivelse uden samtykke.

Inden for sundhedslovens område har både kommuner og regioner opgaver, og det er fx bestemt i loven at det er kommunens ansvar at tilbyde vejledning ved sundhedsplejerske – og dette tilbud gælder både de små børn i hjemmet og børn i skolen.

Forældrene har ikke pligt til at tage imod tilbud om sundhedsplejerske – hverken i hjemmet eller senere ved skoleundersøgelserne, men de har som allerede nævnt pligt til at drage tilstrækkelig omsorg for deres barn.

3.5. Serviceloven

Servicelovens formål er flersidet. Loven indeholder bl.a. tilbud om gratis rådgivning og vejledning, økonomisk og anden hjælp til handicappede og særlige dag- og klubtilbud. Flere af disse tilbud er almene og er ydelser som borgerne har ret til hvis de er omfattet af den personkreds som ydelsen retter sig imod. Mange af ydelserne har et forebyggende sigte og er tænkt som en hjælp til borgeren så denne så vidt muligt kan klare sig selv.

I serviceloven findes også reglerne om de *socialt udsatte børn*, og disse regler har en anden karakter end regler der giver tilbud. I mere end hundrede år har børns sociale forhold påkaldt sig særlig socialpolitisk interesse, og vi har groft sagt talt om to grupper af børn som samfundet ønsker at gribe ind i forhold til: "de vanartede børn" og "de forsømte og vanrøgtede børn". Gennem årene har kategorierne haft forskellige navne, og der har været skiftende teorier om

årsagerne til barnets problemer, men også i dag eksisterer disse to hovedgrupper, selv om betegnelserne har skiftet karakter. Hvor den sidste kategori oftest kaldes "de omsorgssvigtede børn", er der lidt større variation i den første kategori, men betegnelser som behandlingskrævende, uanbringelige, voldelige osv. har været brugt om dem. At der oftest er tale om de samme børn i forskellige stadier af deres opvækst overses jævnligt.

Set fra samfundets (og altså Folketingets) side er de regler der skal opstilles for at løse de sociale problemer som disse børn har, ret forskellige og der skal altså både være regler der kan anvendes når samfundet er nødt til at iværksætte foranstaltninger over for barnet fordi barnet er "farligt" for samfundet og fællesskabet, og regler der kan sikre barnet beskyttelse mod overgreb eller ødelæggende livsforhold i dets familie eller nære miljø.

Lovgivers dilemma bliver derfor at finde en (set fra "samfundets" side) rimelig balance mellem

1. forældrenes ret til at opdrage deres barn,
2. samfundets behov for at barnet vokser op som et socialt væsen, der når det bliver voksent, kan deltage rimeligt velegnet i fællesskabet og
3. samfundets behov for beskyttelse mod farlige individer.

Sociallovgivningens bestemmelser skal altså både kunne sikre at det offentlige ikke griber for voldsomt ind over for familiens og/eller barnets problemer **og** kunne skabe et tilstrækkeligt værn for barnet så det ikke udsættes for usunde opvækstvilkår fra forældrenes side.

Denne øvelse er ikke nem, og da reglerne også skal være så fleksible at mange meget forskellige børn og deres familier skal kunne få hjælp efter dem, giver det sig selv at formuleringerne må blive et kompromis mellem meget præcise og tilstrækkeligt nuancerede regler.

Da disse regler skal sikre at det socialt udsatte barn får hjælp, og da det ikke altid er sikkert at forældrene magter at tage tilstrækkeligt vare på barnet, er der i serviceloven også regler der pålægger kommunen at føre tilsyn med alle børn i kommunen, ligesom både borgere og offentligt ansatte har pligt til at underrette socialforvaltningen hvis et barn antages at have behov for den hjælp der findes i serviceloven. Mere om dette senere.

4. Regler om tavshedspligt og videregivelse/udveksling af oplysninger

4.1. Hovedregler – forvaltningsretlige love – grundprincipper

Den overordnede regel om offentligt ansattes tavshedspligt findes i straffelovens § 152. Reglen giver rammerne for hvilke oplysninger man som offentligt ansat *lovligt* kan videregive, og den skal ses i sammenhæng med Grundlovens § 77 om ytringsfrihed. Afvejningen af om en fortrolig oplysning må videregives, skal ses i et demokratisk perspektiv. Det betyder at de hensyn der begrunder tavshedspligten skal holdes op mod andre hensyn – både hensyn til fællesskabet, det offentlige mulighed for at løse pålagte opgaver og til andre borgere og herunder børn.

Forudsætningen for et demokratisk oplyst samfunds beståen er at der kan ske en fri meningsdannelse. Det er derfor vigtigt at også den store gruppe af offentligt ansatte der gennem

deres arbejde har et særligt kendskab til de opgaver det offentlige løser, kan deltage i en offentlig debat, men det er også indlysende at der må være grænser for hvad offentligt ansatte må fortælle om de borgere og klienter som de får fortrolige oplysninger om i kraft af deres arbejde.

Reglen om offentligt ansattes særlige tavshedspligt skal ses som en følge af at vi har indrettet vores samfund på en måde hvor mange af samfundets opgaver løses af "fællesskabet". For at dette kan hænge sammen, opkræves en stor del af borgerens indtægt i skat mod at borgeren så har ret til en række tilbud og ydelser. Med denne indretning af samfundet (den skandinaviske velfærdsmodel) vil det offentlige komme til at besidde mange oplysninger om borgeren, som jo i kraft af at en stor del af lønnen er betalt i skat, er nødt til at give relevante fortrolige oplysninger til det offentlige for at få del i ydelserne. Dette gælder både i de generelle tilbud som børnepasning, skole og sundhedsvæsen, men også hvis der er behov for særlig hjælp efter speciallovgivningen.

Derfor er der selvfølgelig brug for regler der kan sikre at borgerne kan have tillid til "det offentlige", og her kommer tavshedspligtsregler og andre retssikkerhedsregler ind som et væsentligt bidrag. Hvis borgerens tillid skal sikres, er det vigtigt at offentligt ansatte kan stilles til ansvar hvis de *uden berettiget grund* videregiver fortrolige oplysninger som de kommer i besiddelse af i kraft af deres ansættelse, og det kan de efter straffelovens § 152, der slår fast at den offentligt ansatte kan straffes hvis overtrædelse er sket. I praksis er denne regel meget sjældent brugt, men den har formentlig en stor funktion alene i kraft af at den forebygger videregivelser.

I det daglige arbejde med børn og deres familier giver straffeloven imidlertid ikke megen hjælp. Reglen er en straffebestemmelse der angiver hvornår en (hvilken som helst) offentligt ansat kan straffes ved uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger. Den er altså ret generel og kan fx slet ikke give svar på hvornår det vil være berettiget at videregive fortrolige oplysninger om et udsat barn i et tværfagligt samarbejde. Denne vurdering fordrer viden om de vanskeligheder børn og deres forældre kan have, **og** om de risici der kan være under et barns opvækst, og det er afvejningen af denne type viden der skal afgøre om videregivelse i en konkret situation vil være berettiget. Ud over den afvejning der skal foretages i straffeloven, er der på en lang række områder behov for særlige regler om indsamling og videregivelse af oplysninger, og straffeloven er derfor suppleret med en lang række love og bestemmelser, der på forskellig vis regulerer tavshedspligten i det offentlige forvaltningsarbejde.

Hvis man vil finde ud af hvordan der lovligt kan samarbejdes, er det derfor nødvendigt både at orientere sig i straffeloven, de generelle forvaltningsretlige love og i de mange forskellige specialbestemmelser der efterhånden findes for samarbejdet på børneområdet.

Som allerede nævnt er der hjælp at hente i de grundlæggende forvaltningsretlige principper, og man kan faktisk komme ret langt i en afklaring af om der lovligt må videregives eller udveksles fortrolige oplysninger i en konkret situation hvis man holder sig til nedennævnte tre spørgsmål:

- Er der **hjemmel** til videregivelse?
 - herunder om det er de generelle regler der gælder, eller om der findes en specialbestemmelse der regulerer den konkrete type situation (fx underretningspligten)
- Er det **sagligt** at indsamle og videregive?
 - er der et relevant formål for alle de personer der deltager i udvekslingen i forhold til den opgave de hver især løser (er oplysningen nødvendig for at den der får den kan løse sin opgave efter loven)?
- Er der **proportionalitet** mellem det der opnås med videregivelsen og selve videregivelsen af den fortrolige oplysning?
 - dvs. er der en rimelig afvejning af det gode der kan opnås, i forhold til at det er fortrolige oplysninger der er indsamlet til en konkret (anden) opgave, der gives videre til andre der løser en anden opgave i forhold til barnet og familien (skal hensynet til familiens retssikkerhed veje tungere end hensynet til den fordel det kunne have i arbejdet med barnet hvis oplysningen var tilgængelig – her skal man selvfølgelig være opmærksom på at der er tale om forskelligartede værdier, og at fortrolighed og selvbestemmelse også er vigtige værdier i det offentlige arbejde)?

Når disse tre spørgsmål skal besvares, er det vigtigt at huske det retlige perspektiv. I praksis er det nemlig oftest andre – ikke retlige – overvejelser der "vinder". Så bliver det begreber som "barnets tarv" og "af hensyn til barnet" der bliver *begrundelsen* for at der må videregives, men da disse begreber – som allerede nævnt – ikke har en klar definition og afgrænsning, kommer udveksling i praksis ofte til at ske ud fra egen faglige og desværre også ofte personlige overvejelser om hvad der er "bedst for et barn". Vurderingen kan også ske på baggrund af "vedtagne værdier", kultur eller "politik" i den organisation man arbejder i, hvilket selvfølgelig ikke gør det mere lovligt, men i det daglige praktiske arbejde vil ikke-jurister nemt kunne tro at det er "det der gælder". Endelig spiller den i indledningen nævnte stærke tro på at tværfagligt samarbejde altid gavner barnet en stor rolle, og på denne måde kan praktikerne nemt få det indtryk at man har argumenteret sagligt for "barnets tarv", men uden at den påkrævede afvejning af de forskellige hensyn reelt er foretaget.

Et andet stort problem i praksis er at der i de senere år er "opfundet" en lang række metoder og modeller, der indbefatter at en lang række forskellige instanser skal samarbejde om at afhjælpe et socialt udsat barns vanskeligheder. Disse samarbejdsmetoder og modeller har meget sjældent inddraget de relevante regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger, så når metoden eller modellen udbredes som en særlig god måde at samarbejde på, stilles der ofte hverken

spørgsmål til lovlighed eller krav om dokumentation for at de udsatte børns vanskeligheder faktisk (lovligt) kan afhjælpes ved hjælp af den pågældende type tværfaglige samarbejde.

4.2. Det konkrete samarbejde

I alle de situationer hvor en offentligt ansat indsamler fortrolige oplysninger, skal kravet om saglighed og proportionalitet altså altid overholdes. Man må således uanset hvor man er ansat, først og fremmest forholde sig til hvilken opgave man er ansat til at løse, og derudfra vurdere hvilke oplysninger der er nødvendige for at opgaven kan løses. Det gælder uanset om man aktivt foretager en "indsamling" af oplysningerne eller indsamlingen sker når man fx deltager i møder hvor oplysninger kommer frem til en bredere kreds på en gang. I en sådan situation skal den fremkomne oplysning altså være nødvendig for alle tilstedeværende hvilket en oplysning naturligvis sjældent er, så tavshedspligtsreglerne i praksis altså ofte overtrædes.

4.3. Overordnet om reglerne

Hvor straffelovens regel om tavshedspligt (§ 152) omhandler alle der løser opgaver inden for det offentlige, fremgår de regler der gælder specifikt for offentlige i den offentlige forvaltning af offentlighedsloven og forvaltningsloven. Offentlighedsloven handler særligt om det der kaldes offentlighed i forvaltningen – altså især offentlighedens ret til at se hvad de offentlige myndigheder laver – og da dette kun har perifer betydning på børneområdet, vil denne lov ikke blive gennemgået her.

I denne fremstilling vil de love og regler der har særlig betydning på børneområdet blive behandlet, og da der er tale om ret vanskelige regler der findes i mange forskellige love, vil først de generelle love blive behandlet og derefter en række specialbestemmelser i bl.a. retssikkerhedsloven, sundhedsloven, serviceloven, folkeskoleloven og retsplejeloven. Dette sker for at skabe baggrund for at kunne forstå betingelserne for det meget forskelligartede og varierede tværfaglige samarbejde der findes i praksis.

4.4. Forvaltningsloven

Før persondataloven blev indført i 2010 på baggrund af et EU-direktiv, fandtes de generelle regler om offentligt ansattes tavshedspligt i forvaltningsloven. Der findes fortsat regler om tavshedspligt i denne lov – ja, faktisk er det stadig i forvaltningsloven at reglerne om tavshedspligt findes, men da persondataloven bestemmer hvordan elektroniske oplysninger om enkeltpersoner skal behandles, har denne lov i praksis fortrængt en stor del af tavshedspligtsreglerne. Langt de fleste optegnelser i det offentlige foretages i dag som bekendt elektronisk, så her gælder persondataloven direkte. Da persondataloven som sagt er en EU-lov, er vi forpligtede til at overholde den, og det gjorde det svært for praktikere at finde rundt i reglerne når elektronisk behandling skulle ske efter persondataloven, mens mundtlig behandling skulle ske efter forvaltningsloven. Folketinget vedtog derfor ved en ændring i forvaltningsloven at alle private oplysninger om enkeltpersoner altid skal behandles efter persondataloven (mere om den nedenfor).

Det betyder altså at der ikke er så mange regler om tavshedspligt tilbage i forvaltningsloven der har interesse for praktikere på børneområdet.

Det er dog stadig i forvaltningsloven vi finder § 27, der fastsætter hvordan tavshedspligt skal forstås, og det er da også denne regel som de fleste offentligt ansatte skriver under på at de vil overholde når de ansættes eller indleder et praktikophold.

Denne regel har tæt sammenhæng med **§ 32, der er en generel regel om indsamling af fortrolige oplysninger i den offentlige forvaltning**. § 32 fastslår at man **ikke** må gøre sig bekendt med fortrolige oplysninger medmindre de er relevante for den (lovlige) opgave man løser. Denne regel er der mange praktikere der ikke kender tilstrækkeligt til, og det er således ikke usædvanligt at ansatte mener at man inden for sin egen forvaltning må "snakke om alting", mens det er videregivelsen ud af forvaltningen der er problemet. Dette er altså ikke korrekt, idet **ingen** inden for den offentlige forvaltning må få oplysninger hvis de ikke er relevante for den opgave de skal løse. Persondatalovens § 5 siger stort set det samme som FVL § 32, men her gælder det alle personhenførbare oplysninger og ikke kun de fortrolige. På dette punkt er persondataloven således strammere end forvaltningsloven. Begge regler handler således om saglighed og proportionalitet. Her kan det igen være på sin plads at erindre at det er en retlig vurdering hvorvidt en oplysning er relevant for opgaven, så den praktiker der mener sig berettiget til en bestemt type fortrolig oplysning, skal altså have de saglige argumenter i orden. Her kan den engelske talemåde "need to know/nice to know" måske hjælpe lidt på forståelsen, idet kravet altså er "need to know".

4.5. Særligt om ansøgningsager

Selv om alle offentligt ansatte der arbejder med børn næsten hver dag på en eller anden måde kommer til at skulle tage stilling til tavshedspligten, er reglerne ikke gjort særligt nemme. Det er selvfølgelig et stort problem, og derfor er det særligt vigtigt at praktikerne får nogle hovedregler på plads, for det er disse hovedregler der skal sikre at der stoppes op og overvejes hvilken situation man befinder sig i.

En sådan hovedregel gælder sager der er *rejst ved ansøgning* af klienten (forældrene) selv. Her gælder en særlig beskyttelse, der består i at klienten som udgangspunkt selv kan bestemme hvor langt en sag man selv har rejst, skal gå **og** hvilke oplysninger der skal tilvejebringes af det offentlige til brug for vurderingen i sagen.

Pointen er at klienten selv på et hvilket som helst tidspunkt under sagens behandling skal kunne standse sagen eller bestemme at bestemte oplysninger ikke må indhentes. Det giver sig selv at det kan få indflydelse på myndighedens mulighed for at træffe en afgørelse på et fuldt oplyst grundlag, men dette løses ved at klienten må acceptere en afgørelse på det grundlag der er tilvejebragt, og altså fx tåle kun at få noget af det der er søgt om, eller evt. helt at få afslag på ansøgningen. Denne regel har naturligvis rod i borgerens ret til selvbestemmelse og kravet om (skærpet) hjemmel hvis det offentlige skal blande sig i borgerens liv uden at denne ønsker det. Denne regel er anvendelig på langt de fleste områder hvor borgeren gerne vil have en ydelse fra det offentlige, men dur selvfølgelig ikke i de situationer hvor forældre ikke passer godt nok på

deres børn, og det er i det lys underretningspligterne og reglen om den kommunale tilsyns- og handlepligt skal ses.

Når man forstår reglen om ansøgningssager, er det måske lidt lettere at forstå hvorfor de generelle tilbud som forældre kan vælge til eller fra (og altså lade være med at søge), ikke har samme muligheder og beføjelser til at indhente fortrolige oplysninger som socialforvaltningen har.

I det følgende vil reglerne i diverse love blive gennemgået, men man må altså ikke glemme denne grundlæggende regel om ansøgningssager og den særlige beskyttelse af borgeren der ligger i denne bestemmelse.

4.6. Persondataloven

Persondataloven vedrører *elektronisk behandling af personoplysninger* og registre og forholder sig ikke eksplicit til tavshedspligt. Behandling af mundtlige oplysninger omhandles ikke i loven. Da oplysninger i den offentlige forvaltning imidlertid meget ofte videregives mundtligt for derefter evt. at blive skrevet ned i modtagerens egen forvaltning, viste det sig i praksis uhensigtsmæssigt at arbejde efter ét regelsæt når oplysninger blev behandlet elektronisk og efter et andet når de blev videregivet mundtligt.

Da persondataloven imidlertid hviler på et direktiv fra EU, er det ikke muligt for Folketinget at vedtage regler der indskrænker dette direktivs regler, hvorfor Folketinget i 2009 som nævnt i stedet vedtog ændringer i forvaltningsloven således at al videregivelse af fortrolige og private personoplysninger i dag behandles efter persondatalovens regler.

Med begrebet "behandling" sigter persondataloven til både indsamling, videregivelse og behandling af oplysninger. I denne fremstilling bruges begreberne i flæng, men husk altså at enhver indsamling – altså det at gøre sig bekendt med, spørge om, indhente osv. – skal overholde persondatalovens regler.

På grund af EU direktivets forrang har persondataloven således fortrængt dele af forvaltningsloven, og dette har sammen med ovennævnte ændring af forvaltningsloven ført til at langt de fleste situationer på børneområdet i dag skal afgøres efter persondatalovens regler.

4.7. Behandling af personhenførbare oplysninger

Det er i persondatalovens §§ 6-8 at vi finder de konkrete regler om behandling af oplysninger.

§ 6 handler om almindelige personoplysninger hvilket vil sige alle andre oplysninger end dem der er opregnet i § 7.

§ 7 omhandler helbredsoplysninger og andre helt private oplysninger m.fl..

§ 8 er en "dansk opfindelse", som kun gælder for den offentlige forvaltnings behandling af personoplysninger. § 8 har ikke direkte rod i EU-direktivet hvorfor det har været diskuteret om den holder sig inden for det som Folketinget lovligt kan bestemme i forhold til direktivet. I denne fremstilling går vi ud fra at den ikke er i strid med direktivet så længe Folketinget ikke har ændret reglen, og alle offentligt ansatte skal således overholde denne regel.

Da persondataloven regulerer enhver form for elektronisk databehandling af personoplysninger og altså også regulerer virksomheders og privates indsamling, indeholder §§ 6 og 7 en lang række regler for behandling af oplysninger.

Her skal kun nævnes de bestemmelser der er særligt relevante for den offentligt ansatte og kun i helt overordnede træk.

Lidt om § 6

Efter § 6 kan en offentligt ansat lovligt behandle personoplysninger hvis der er givet et frivilligt, specifikt og informeret samtykke **og/eller** hvis det er nødvendigt af hensyn til den opgave der skal løses.

OBS! Hertil kommer det ovenfor omhandlede krav til relevans – et samtykke åbner altså ikke op for indsamling af personoplysninger hvis de ikke ud fra et retligt perspektiv er sagligt relevante for den opgave som den ansatte/myndigheden skal løse.

Lidt om § 7

I § 7 opregnes de særligt beskyttelsesværdige oplysninger, såsom helbreds-mæssige, seksuelle forhold og andre meget private oplysninger. Denne type oplysninger må kun behandles hvis der er givet et *udtrykkeligt* frivilligt, specifikt og informeret samtykke *fra den oplysningen vedrører* eller hvis det er nødvendigt for at beskytte vitale interesser eller for at et retskrav kan fastlægges. De forskellige betingelser er sidestillede, og heller ikke her åbner samtykke op for indsamling af personoplysninger hvis de ikke ud fra et retligt perspektiv er sagligt relevante for opgaven.

Persondatalovens § 8

Det er imidlertid som allerede sagt § 8 der er særligt interessant for den offentligt ansatte da denne bestemmelse regulerer offentlige forvaltningers indsamling og behandling af oplysninger. § 8 er delt op i en række forskelligartede regler (stk.), der vil blive gennemgået her.

Indsamling af private oplysninger inden for det offentlige

§ 8, stk. 1 fastlægger betingelsen for hvornår den offentlige forvaltning lovligt kan behandle oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold. Disse oplysninger må kun behandles hvis det er **nødvendigt** for varetagelsen af myndighedens opgaver, og da det ofte er denne type oplysninger der ønskes udvekslet i det tværfaglige samarbejde, er det derfor vigtigt at alle i det tværfaglige samarbejde kender til bestemmelsen og samtidig forstår at et samtykke ikke åbner op for indsamling af oplysninger medmindre de er *nødvendige* for myndighedens opgaveløsning. Det er altså ikke tilstrækkeligt at de fremstår som relevante for praktikerens arbejde med barnet hvis arbejdet kan løses uden oplysningen.

Videregivelse mellem myndigheder

§ 8, stk. 2 vedrører videregivelse mellem forvaltningsmyndigheder. For at forstå rækkevidden af denne bestemmelse er det nødvendigt at vide hvad en myndighed er.

Dette fremgår af forvaltningslovens § 28, stk. 5, der fastslår at en selvstændig myndighed er et lokalt organ der ved lov er tillagt en selvstændig kompetence. Det afgørende er altså om Folketinget ved lov har tillagt kompetencen til at løse en bestemt opgave til et bestemt lokalt organ.

På børneområdet er det især kommunen, Statsforvaltningen, folkeskolens leder og sundhedsvæsenet der på denne måde er tillagt kompetence. Det betyder at "kommunen" som udgangspunkt er én myndighed (den såkaldte enhedsforvaltning) ligesom Statsforvaltningen og regionen begge er selvstændige myndigheder.

Det er måske lidt mere ulogisk at den enkelte skole er en myndighed, men det følger af at Folketinget i folkeskoleloven har bestemt at det er skolens leder der skal træffe alle afgørelser vedr. det enkelte barn i skolen, og på denne måde har skolens leder fået tillagt en kompetence der altså fører til at skolen bliver en selvstændig myndighed i forhold til barnets forhold.

På samme måde har Folketinget bestemt at børn og unge-udvalget (det udvalg der træffer afgørelse om anbringelse uden samtykke) er en selvstændig myndighed.

§ 8, stk. 2 fastslår som udgangspunkt at de oplysninger der omhandles i stk. 1 ikke må videregives til andre myndigheder.

Derefter opregnes en række ikke prioriterede situationer hvor videregivelse alligevel kan ske lovligt. Disse undtagelser er hver især udtryk for et område eller en situation hvor Folketinget har fundet at der er hensyn der overstiger hensynet til den person som oplysningen vedrører. Den første undtagelse er ikke så svær at forstå idet den fastslår at hvis den som oplysningen vedrører selv giver et *udtrykkeligt*, frivilligt, specifikt og informeret samtykke, må oplysningen videregives når blot man overholder saglighedskravet.

Herudover er det tilladt at videregive oplysningerne hvis der foreligger hensyn der klart overstiger det hensyn der er til at hemmeligholde oplysningen. Denne undtagelse afspejler netop den form for hensynsafvejning der er nævnt ovenfor og et eksempel på denne type undtagelse kunne være at en kommune videregiver oplysninger til politiet i tilfælde af at kommunen kommer i besiddelse af oplysninger om en mulig forbrydelse der kan være begået.

Det er ligeledes tilladt at videregive oplysningerne hvis det er nødvendigt for at en myndighed kan løse sin opgave. Undtagelserne sikrer at der er balance mellem borgerens/klientens ret til selvbestemmelse og det offentliges mulighed for at løse pålagte opgaver.

Videregivelse af oplysninger fra det sociale område

§ 8, stk. 3 omhandler videregivelse fra "det sociale område" til andre forvaltningsområder. Det kan naturligvis være vanskeligt helt at afgrænse det sociale område, men det antages at det er de områder der traditionelt har hørt til forsorgs- og sociallovenes område. Inden for børneområdet er det selvfølgelig hele servicelovens område, både hvad angår barnet og dets forældre, men også

daginstitutioner og en række forsørgelsesregler falder ind under dette område. Regionernes institutioner og VISO falder også ind under begrebet, mens skoler, politi og statsforvaltningernes og sundhedsvæsenets opgaver falder udenfor.

Efter stk. 3 må de oplysninger der er omhandlet i stk. 1 videregives fra det sociale område til andre områder inden for det offentlige hvis der er givet et *udtrykkeligt*, frivilligt, specifikt og informeret samtykke.

Herudover er det tilladt at videregive oplysningerne hvis der foreligger hensyn der klart overstiger det hensyn der er til at hemmeligholde oplysningen. Det er ligeledes tilladt at videregive oplysningerne hvis det er nødvendigt for at myndigheden (altså den afgivende) kan løse sin opgave. Denne videregivelsesregel er således mere snæver end den tilsvarende regel i stk. 2, idet det i stk. 3 kun er behovet hos den afgivende myndighed (altså det sociale område) der tillader videregivelse.

Særligt om private institutioner og leverandører

§ 8 regulerer også behandling af private oplysninger i private institutioner når disse løser opgaver for det offentlige, således at oplysninger må gives videre til private på samme måde som mellem myndigheder når de private løser opgaver for det offentlige.

Hvis der derimod er tale om et samarbejde med en forening eller frivillige uden at de løser opgaver for det offentlige, vil udvekslingen afhænge af et samtykke fra den oplysningen vedrører – efter grundig vejledning.

På denne måde minder videregivelse til frivillige og foreninger om den videregivelse der sker når klienten fx har en bisidder med.

4.8. Særregler

Det sker ofte at Folketinget indfører særregler på visse områder. Dette gælder også på børneområdet, hvor der i de senere år bl.a. er indført særregler om forskellige typer af samarbejde hvor videregivelse og udveksling af oplysninger lovligt kan finde sted.

I takt med en øget opmærksomhed på at sikre at forældre ikke "flytter væk fra myndighedernes indblanding", er der de seneste 20 år i forskellige love også indført regler der på forskellig vis skal bidrage til at børn ikke unddrages relevant hjælp og støtte fra det offentlige.

Folkeskoleloven

På folkeskoleområdet er det fx fastsat at en kommune skal underrette en tilflytningskommune hvis et barn der har modtaget specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven flytter.

Oplysningen skal gives inden fire uger efter flytningen og skal være med til at sikre at barnet så hurtigt som muligt får det relevante skoletilbud med den nødvendige støtte i den nye kommune.

Der er ikke tale om en underretning efter serviceloven – den kan der jo også være behov for ved siden af, men denne type underretning behandles senere. Reglen efter folkeskoleloven omhandler udelukkende en videregivelse af oplysninger mellem kommunernes skoleforvaltninger. Denne regel supplerer således persondatalovens § 8, stk. 2.

SSP-samarbejdet

I ganske mange år har samfundet været optaget af at forebygge kriminalitet, og især findes det vigtigt at unge ikke bevæger sig ind på en kriminel løbebane. Dette førte allerede i 1980'erne til at mange kommuner etablerede det såkaldte SSP-samarbejde efter canadisk model. Samarbejdet foregår mellem **Skole**, **Socialforvaltning** og **Politi** og var vældigt populært i mange kommuner, men da der er tale om udveksling af oplysninger på et meget tidligt og ukonkret grundlag, var det i strid med de generelle forvaltningsretlige (og nu dataretlige) regler om tavshedspligt og indsamling af oplysninger.

Efter flere års forsøg fra Ombudsmandens side på enten at få stoppet samarbejdet eller formå Folketinget til at vedtage en særregel, tog Ombudsmanden til sidst sagen op af egen drift og afgjorde at samarbejdet var ulovligt.

Herefter vedtog Folketinget en regel i retsplejeloven (nu § 115), der lovliggjorde samarbejdet.

Efter bestemmelsen kan de tre nævnte myndigheder lovligt udveksle oplysninger om konkrete børn og unge hvis det har et *kriminalitetsforebyggende sigte*. Der er som udgangspunkt tale om et mundtligt samarbejde og, oplysninger kan udveksles også selv om den unge og dennes forældre ikke vil give samtykke – og faktisk også uden at de er inddraget. Af Justitsministeriets vejledning fra 1990 fremgår dog at samtykke skal forsøges indhentet, og at det er vigtigt for et godt resultat at den unge og dennes forældre søges inddraget.

Reglen er udformet som en mulighed for – med afsæt i politiets kriminalitetsforebyggende arbejde – at de tre instanser kan udveksle oplysninger, men der er ikke tale om en pligtbestemmelse. En hvilken som helst af de tre instanser kan således afstå fra at deltage i SSP-samarbejde i det hele taget eller afstå fra samarbejde vedr. et konkret barn/ung.

Serviceovens § 49a

Reglen i serviceovens § 49a blev indført som led i Barnets Reform. Reglen ligner på mange måder reglen om SSP-samarbejdet i retsplejelovens § 115 idet den på samme måde som denne oplister en (lang) række myndigheder/fagpersoner der lovligt må udveksle private oplysninger om et barns forhold hvis det er *nødvendigt som led i det tidligt forebyggende arbejde*.

Kriteriet er ret upræcist. Begrebet "tidligt forebyggende arbejde" er ikke defineret på nogen måde eller inden for nogen af de involverede fagområder, og diverse undersøgelser og evalueringer har da også vist at der samarbejdes om udsatte børn ud fra meget forskellige opfattelser af hvad et "udsat barn" er og uden klart definere formål – endsige enighed om formålet.

Det er utroligt vigtigt at holde sig for øje at reglen opstiller et meget afgrænset område inden for hvilket man lovligt kan udveksle oplysninger.

Grænsen til den ene side går der hvor en fagperson i det daglige generelle arbejde ved hjælp af sædvanlige faglige overvejelser og rådgivning i egen sektor kan vurdere om barnets

vanskeligheder kan løses i egen sektor eller evt. gennem henvisning til andre sektorer/myndigheder i samarbejde med forældremyndigheden.

Til den anden side går grænsen der hvor en fagperson på baggrund af sit fags og sin sektors forståelse og viden om børn kan vurdere at et barn antages at have behov for støtte efter serviceloven. Hvis denne antagelse kan foretages på baggrund af hvad man kan betegne som generel fagviden, som *skal* være til stede i de generelle tilbud, så skal der underrettes direkte til socialforvaltningen (hvis ikke forældremyndigheden selv tager vare på barnets vanskeligheder efter rådgivning fra det generelle tilbud).

§ 49a kan altså ikke bruges til at drøfte konkrete børns forhold hvis barnets vanskeligheder bør kunne løses i eget regi eller hvis vanskelighederne på baggrund af en generel faglig viden må antages at kalde på støtte efter servicelovens kap. 11.

Reglen er – ligesom SSP-samarbejdsreglen – udformet som en mulighed for de nævnte myndigheder/fagpersoner til at udveksle oplysninger, men der er ikke tale om en pligtbestemmelse. Enhver kan således afstå fra at deltage i § 49a-samarbejde i det hele taget eller afstå fra samarbejde vedr. et konkret barn/ung. En ansat kan naturligvis blive pålagt af sin ledelse at deltage i det omfang samarbejdet holder sig inden for § 49a's grænser.

Underretningspligt

De offentligt ansattes underretningspligt i servicelovens § 153 er også en særregel i forhold til den generelle tavshedspligt. I modsætning til reglerne om SSP og § 49a, der jo opstiller rammerne for konkrete typer af lovligt samarbejde, så **pålægger** § 153 den offentligt ansatte en pligt til at videregive bestemte oplysninger til et barns kommune hvis den ansatte kommer i besiddelse af en viden om at et barnet kan have behov for særlig støtte efter servicelovens kap. 11.

Bestemmelsen har to sider og tjener således to formål og funktioner. For det første **pålægger** reglen altså den offentligt ansatte en pligt til at underrette når den offentligt ansatte "*antager at et barn kan have behov for særlig støtte*" i form af de foranstaltningstyper der findes i servicelovens kap. 11. For det andet "*fritager*" reglen den ansatte for sin tavshedspligt i denne konkrete situation. Praktikere vil ofte kalde dette at § 153 overtrumfer tavshedspligten, og det kan også være en nyttig talemåde, men man skal altså huske at det ikke er enhver videregivelse "*til barnets bedste*" der er omfattet. Praktikeren skal kunne argumentere for og begrunde helt konkret hvad det er der *gør* at *praktikeren* vurderer at barnet kan have behov for den støtte der findes i serviceloven.

At den offentligt ansatte pålægges denne pligt, betyder at der vil være tale om pligtforsømmelse hvis der ikke underrettes i en situation hvor betingelsen er opfyldt. En overordnet kan således ikke lovligt forhindre at den ansatte underretter hvis pligten foreligger, og det er derfor meget vigtigt at den ansatte "*øver*" sig i at begrunde sine overvejelser og vurderinger. Hvis pligten ikke

foreligger og det er den ansatte der misforstår barnets behov eller ikke foretager en sagligt set korrekt vurdering, vil det være lovligt for lederen at bremse underretningen idet en videregivelse af oplysninger i denne situation vil være i strid med tavshedspligten og videregivelsesreglerne. Pligtforsømmelser kan straffes efter straffelovens § 156, hvilket understøtter den alvor Folketinget lægger i disse bestemmelser.

Retssikkerhedsloven

Formålet med retssikkerhedsloven er bl.a. at sikre klientens rettigheder og indflydelse når de sociale myndigheder behandler sager efter den sociale lovgivning. Loven gælder således ikke i de generelle tilbud efter andre love, men indeholder en række regler som den offentlige forvaltning skal iagttage under *sagsbehandlingen i sociale sager*.

Af særlig interesse for det tværfaglige samarbejde er reglerne om sagsoplysning og indhentelse af oplysninger.

Her skal særligt nævnes §§ 10, 11a og 11c.

I § 10 er det såkaldte officialprincip lovfæstet. Bestemmelsen fastslår at det er den myndighed der skal træffe afgørelse, der også har ansvaret for at sagen er tilstrækkeligt oplyst inden afgørelsen træffes.

Selv om servicelovens § 49a åbner op for at socialforvaltningen kan deltage i samarbejdet uden at have en sag vedr. barnet, må man ikke forvente at en socialrådgiver fra socialforvaltningen kan indgå i et tværfagligt samarbejde i en slags "uforpligtende" konsulentrolle. Dette hænger naturligvis sammen med at det sociale børneområde er et pligtområde, der pålægger kommunen af egen drift at starte en undersøgelse eller iværksætte foranstaltninger hvis de oplysninger der måtte komme frem under samarbejdet, peger på at barnet har behov for hjælp efter servicelovens kap. 11. En socialrådgiver fra socialforvaltningen der under § 49a-samarbejdet får sådanne oplysninger om et udsat barn, skal således notere dem ned og af egen drift indlede arbejdet med at afklare om der skal iværksættes en undersøgelse eller foranstaltninger.

Herudover sætter relevanskravet i FVL § 32 og PDL § 5 som allerede nævnt snævre grænser for hvordan og hvornår en forvaltningssagsbehandler overhovedet må deltage i samarbejde med andre tilbud og myndigheder. Et samarbejde mellem generelle tilbud og socialforvaltningen vil således som hovedregel kun kunne finde sted enten inden for den stramme ramme for § 49a eller hvis PDL § 8 stk. 3 er opfyldt.

I retssikkerhedslovens § 11a oplistes de situationer hvor kommunen må indhente oplysninger med samtykke, og lovens udgangspunkt er at oplysninger kun må indhentes *med* samtykke. Denne type regel er særlig velegnet når borgeren selv ønsker hjælp fra det offentlige, men er ikke tilstrækkelig i de situationer hvor borgeren ikke ønsker det offentliges indblanding.

Reglen er derfor suppleret med bestemmelsen i § 11c, der fastslår at kravet om samtykke kan fraviges i sager efter servicelovens kap. 11. Denne regel er selvfølgelig helt nødvendig når kommunen har pligt til at rejse en børnesag af egen drift hvis det antages at barnet har behov for støtte efter kap. 11 og samtidig har pligt til at oplyse sagen tilstrækkeligt til at der kan træffes en korrekt afgørelse.

Det er meget vigtigt at forstå at der ikke skal foreligge særligt skærpene omstændigheder for at § 11c kan anvendes. Det er alene det manglende samtykke der afgør om § 11c skal anvendes ved indhentelsen af de relevante oplysninger, og beskyttelsen af klienten (forældre og barn) ligger i at der kun må indhentes de oplysninger der er sagligt relevante for kommunens vurdering af barnets behov.

Kommunen har pligt til at oplyse klienten (forældremyndighedsindehaveren og den 15-årige) om at oplysninger indhentes efter § 11c, men klienten kan altså ikke modsætte sig indhentelsen.

Det er derfor indlysende at et tværfagligt samarbejde (som holder sig inden for lovens rammer) altid vil være præget af den rolle som en deltagende repræsentant fra socialforvaltningen har i kraft af sine særlige pligter og regler, og det er vigtigt at det står alle klart inden samarbejdet indledes.

5. Sammenfatning

På baggrund af ovennævnte gennemgang kan det ikke undre at mange offentligt ansatte inden for børneområdet har svært ved at finde ud af hvad man må og ikke må i samarbejdet. Det kan undre at reglerne skal være så svære, og i praksis kan det desværre nemt føre til at "man gør som vi plejer her" eller det der giver mest mening for en selv i situationen.

Det er imidlertid vigtigt for både barnet, forældrene og det offentlige selv at man forsøger at holde sig inden for rammerne af det lovlige samarbejde. Det kan derfor være gavnligt her til slut at ridse nogle hovedregler op idet det er vigtigt at praktikerne får indbygget nogle vigtige pejlemærker, der så at sige skal sikre en automatreaktion så visse tærskler ikke overskrides uden nøje overvejelse.

Disse "hovedregler" kan være:

1. Du må ikke få kendskab til fortrolige oplysninger medmindre de er *sagligt relevante* for den opgave du skal varetage.
2. Forsøg altid først at få *samtykke* fra forældremyndighedsindehaveren og evt. barnet/den unge (undtagelsen fra dette er den situation hvor barnet skønnes at komme i fare hvis forældrene kontaktes – her underrettes straks til socialforvaltningen).
3. Hvis du ikke mener at du kan hjælpe barnet tilstrækkeligt inden for dit eget arbejdsområde (sektor), så overvej nøje om det er dig der *mangler viden*, eller om det er *nødvendigt at få barnets problemstillinger drøftet* med andre.

- Hvis du mangler viden, så skal du anonymisere oplysningerne om barnet og bede andre fagpersoner om gode råd – eller tage på kursus.
 - Hvis det er barnets vanskeligheder der kalder på andre øjne, så afklar om der er tale om en § 49a-situation eller om der skal underrettes.
4. Husk, der er *skærpede krav til videregivelse mellem myndigheder*, fra det sociale område og fra sundhedsområdet.

6. Regler om indsamling og videregivelse

Generelle regler der gælder for alle:

- FVL § 32 - Man må kun gøre sig bekendt med de fortrolige oplysninger der er af betydning for ens egen opgaveløsning. (**OBS!** Gælder kun offentligt ansatte)
- PDL § 5 - Man må kun indsamle, behandle og videregive personhenførbare oplysninger hvis det er sagligt, og man må ikke indhente mere end hvad der er nødvendigt for at nå formålet. Man må ikke anvende indsamlede oplysninger til formål der er uforenelige med det formål som oplysningen blev indsamlet til.
- PDL § 6 - Almindeligt personhenførbare oplysninger må behandles hvis det er sagligt og proportionalt.
- PDL § 7 - Helbredsoplysninger m.fl. må som hovedregel kun behandles med udtrykkeligt samtykke.
- PDL § 8, stk. 1 – Oplysninger om væsentlige sociale problemer m.fl. må kun behandles hvis det er nødvendigt for en myndigheds opgave. (**OBS!** Gælder kun offentligt ansatte)

Regler der gælder mellem myndigheder:

- PDL § 8, stk. 2 – De oplysninger der er nævnt i § 8, stk. 1 må kun videregives mellem myndigheder hvis der er givet samtykke, hvis der er et klart værdispring eller hvis det er nødvendigt for afgivende eller modtagende myndighed.

Regler der gælder for autoriserede sundhedspersoner der løser sundhedsopgaver:

- SUL § 15 – Al undersøgelse, behandling og videregivelse af oplysninger kræver informeret samtykke af "patienten". Den 15-årige bestemmer selv, og før 15 år er det forældremyndigheden der bestemmer.

SUL §§ 41-42b – regler om videregivelse af oplysninger mellem sundhedspersoner
SUL §§ 43-44 – regler om videregivelse af oplysninger fra sundhedspersoner til ikke sundhedspersoner

Regler der gælder for socialforvaltningen:

RTL §§ 11a-11c – socialforvaltningens ret til at indhente oplysninger med og uden samtykke
PDL § 8, stk. 3 – persondatalovens regel om videregivelse af private oplysninger *fra* det sociale område

Hertil kommer selvfølgelig diverse regler om tavshedspligt og andre relevante regler såsom FVL §§ 27, 29 og 31 borgerserviceloven.

Særlige udvekslingsregler:

SEL § 49a – udveksling i det tidligt forebyggende (generelle) arbejde med børn hvis det er *nødvendigt*

SEL § 49b – socialforvaltningens ret til at udveksle oplysninger med politi og anklagemyndighed i sager hvor børn har været udsat for fysiske overgreb

SEL § 50c – udveksling i Børnehuse, hvor børn der har været udsat for vold eller seksuelle overgreb skal undersøges

RPL § 115 – forebyggelse af kriminalitet hos børn og unge

Underretningspligter:

SEL § 153 – offentligt ansattes skærpede pligt til at underrette socialforvaltningen hvis det antages at et barn har behov for den støtte der findes i servicelovens kap. 11

SEL § 152 – alle borgeres pligt til at underrette kommunen hvis et barn udsættes for vanrøgt eller lever under forhold der bringer dets sundhed og udvikling i fare

Folkeskoleloven:

Hvis et barn der har modtaget specialpædagogisk bistand flytter, skal fraflytningskommunen sende en underretning til tilflytningskommune inden fire uger.

7. Forkortelser

FVL = forvaltningsloven

PDL = persondataloven

RTL = retssikkerhedsloven

SUL = sundhedsloven

RPL = retsplejeloven

SEL = serviceloven