

Anmälan mot socialförvaltningen i Karlskrona kommun om att videospelningar som gjorts inom ramen för en beviljad insats har raderats

Beslutet i korthet: En förälder klagade på att socialtjänsten hade förstört videospelningar som hade gjorts när föräldrarna hade umgänge med sina barn. Det framgick av JO:s utredning att föräldrarna, efter en avslutad barnavårdsutredning, hade beviljats bistånd enligt socialtjänstlagen i form av familjestöd inom socialförvaltningens öppenvård. Som ett led i familjebehandlingen videofilmades två umgängestillfällen. Inspelningarna raderades efter det att föräldrarna hade tittat på filmerna tillsammans med familjestödarna och fått återkoppling i sitt föräldraskap. Enligt JO:s uppfattning ligger det närmast till hands att anse att videospelningarna kom till inom ramen för s.k. faktiskt handlande hos socialförvaltningen och att de således inte hade anknytning till något ärende. Filmerna sparades hos förvaltningen inför det kommande behandlingstillfället och en uppgift om dem antecknades i journalen. Det inspelade materialet tycks inte ha varit avsett att bearbetas utan fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna. JO anser att videofilmerna därmed måste anses ha varit upprättade i tryckfrihetsförordningens mening. De var alltså allmänna handlingar. Det fanns inte stöd i några gallringsföreskrifter för att förstöra videospelningarna. Frågorna om inspelningarnas rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet är emellertid inte enkla att besvara, och ytterst ligger ansvaret för att pröva om en handling är allmän på domstolarna. JO avstår därför i detta fall från att kritisera förvaltningen för att ha förstört materialet.

Anmälan

AA framförde i en anmälan flera klagomål mot socialförvaltningen i Karlskrona kommun. Ett av klagomålen gällde förvaltningens hantering av vissa videospelningar. I denna del anförde AA bl.a. följande: Han och hans fru fick hjälp av förvaltningens familjestöd. Socialtjänsten videofilmade under den insatsen två tillfällen när de umgicks med sina barn. För att kunna visa upp videofilmerna vid kommande domstolsförhandlingar bad han socialtjänsten att skicka filmerna till honom. Socialtjänsten skickade ett brev till hans advokat där det framgick att filmerna skulle tas med till domstolen. Det visade sig dock att filmerna hade raderats av handläggare vid socialtjänsten. AA tror att om

filmerna hade visats i rättssalen hade det påverkat domstolens beslut i positiv riktning för honom och hans fru.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från socialförvaltningen i Karlskrona kommun.

JO begärde sedan att Socialnämnden i Karlskrona kommun skulle komma in med ett yttrande över AA:s anmälan när det gällde uppgiften om att videofilmer som spelats in under vissa umgängestillfällen hade raderats.

Socialnämnden (allmänna utskottet) beslutade att som sitt remissvar anta ett tjänsteyttrande som hade upprättats vid socialförvaltningen. I yttrandet anfördes följande:

AA och hans fru erbjöds bistånd enligt SoL 4 kap. 1 § i form av socialsekreterarkontakt genom socialförvaltningens öppenvård, familjestöd, efter avslutad utredning 121209. Insatsen inleddes 130122. Uppdraget för familjestöd var att prata med föräldrarna om det våld som förekommit i hemmet och att ge föräldrarna alternativ till våld vid barnuppföstran.

För att få aktuellt arbetsmaterial fick AA och hans fru frågan om umgängestillfällena fick filmas under den del av umgänget då undertecknade fanns med. Då utredningen var avslutad skulle filmningen enbart användas i behandlingssyfte och skulle ej användas i utredningssyfte. Frågan ställdes muntligt under behandlingssamtal med föräldrarna 130212 som ställde sig positiva till filmning. I samband med att föräldrarna får frågan om filmning förklarar undertecknade hur filmningen går till, vad syftet är och vad som kommer att hända med filmerna. Umgängena filmades vid två umgängestillfällen, 130225 och 130408. Föräldrarna tittade på filmerna, tillsammans med undertecknade, vid nästkommande behandlingstillfällen, 130227 och 130411. Filmerna spelades in på minneskort och behandlades som sekretessmaterial under tiden mellan umgänges- och behandlingstillfället. Varje film raderades samma dag, efter behandlingstillfället, i samband med att minneskortet togs ur kameran.

Att filma sekvenser av samspel mellan barn och föräldrar är redskap i behandlingsarbete som bland annat används i metoden Marte Meo. Syftet är att i första hand peka på det i filmen som föräldrarna gör bra och som det är önskvärt att de gör mera av, då detta ökar det positiva samspelet och ökar familjefunktionerna.

AA kommenterade remissvaret genom advokaten BB och lämnade in handlingar till JO. Han anförde bl.a. följande: De inspelade umgängestillfällena visade att umgänget mellan barnen och föräldrarna fungerade alldeles utmärkt. Under 2013 förändrades socialnämndens inställning eftersom handläggare tolkade situationen som att föräldrarna hade avbrutit kontakten med socialtjänsten. Socialnämnden fattade beslut om att omedelbart omhänderta barnen och efter ansökan om vård biföll förvaltningsrätten nämndens ansökan. Förvaltningsrätten redovisade bl.a. bedömningen att det förelåg brister i vårdnadshavarnas föräldraskap. Det dåvarande ombudet skrev till nämnden och begärde att få komplettera med det aktuella filmmaterialet för att ge en objektiv och korrekt bild av umgänget och relationen mellan föräldrar och barn. Allt

material som kan ge ett underlag för bedömningen av vad som är bäst för barnen ska beaktas. Det var fel av socialnämnden att radera videofilmerna.

På begäran av JO lämnade förvaltningen in socialnämndens gallrings- och bevarandeplan samt dokumenthanteringsplan som gällde för verksamheten under våren 2013. JO hämtade även in den dokumenthanteringsplan som gäller för verksamheten i dag.

JO har på kommunens webbplats tagit del av de föreskrifter som Kommunfullmäktige i Karlskrona kommun har meddelat för den kommunala arkivvården.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller har upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess.

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 § eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en film, anses förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänförs till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § första stycket TF).

En begäran om att få ta del av en handling ska behandlas skyndsamt. För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets och sekretesslagen [2009:400], OSL). Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § första stycket TF samt 6 kap. 7 och 8 §§ OSL).

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhållande av sådana handlingar ska meddelas i lag (2 kap. 18 § TF). Det är huvudsakligen arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) som styr myndigheters möjlighet att gallra

allmänna handlingar. Allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov (10 § första och andra stycket arkivlagen).

Arkivlagens bestämmelser gäller om det inte finns andra bestämmelser om gallring i annan lag eller i förordning (10 § tredje stycket arkivlagen). När det gäller vissa handlingar inom socialtjänsten finns sådana särskilda regler om gallring i 12 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Huvudregeln enligt dessa bestämmelser är att anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten.

Kommunstyrelsen är som huvudregel arkivmyndighet i kommunen (8 § andra stycket arkivlagen). Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring och, om föreskrifter saknas, meddela särskilda beslut om gallring (12 § arkivförordningen). Kommunfullmäktige får också själv, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet, meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen (16 § arkivlagen).

Kommunfullmäktige i Karlskrona kommun har meddelat föreskrifter för den kommunala arkivvården. Det är kommunstyrelsen som är arkivmyndighet i Karlskrona kommun (2 § i föreskrifterna). Varje kommunalt organ ska upprätta en plan som beskriver handlingarna och hur dessa hanteras i organisationen. Planen ska uppta både sådana handlingar och uppgifter som kan förstöras efter viss tid och sådana som ska bevaras för all framtid (5 §). När det gäller gallring föreskrivs att allmänna handlingar och uppgifter får gallras. Vid gallring ska dock beaktas att arkivet utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i arkivlagen. Vidare anges det att ett kommunalt organ beslutar efter samråd med arkivmyndigheten om gallring av handlingar i sitt arkiv, om inte annat följer av lag eller förordning. Övriga riktlinjer för bevarande och gallring fattas av kommunfullmäktige (7 §).

Bedömning

Det här ärendet har aktualiserat flera frågor. Jag har valt att inrikta min granskning på frågan om de aktuella videospelningarna utgjorde allmänna handlingar och om de fick förstöras.

Av utredningen framgår följande:

Socialnämnden i Karlskrona kommun inledde den 24 september 2012 en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om AA:s två barn. Dagen därpå placerades barnen med föräldrarnas samtycke i ett familjehem. Enligt journalanteckningarna avslutades ärendet den 14 januari 2013 med ett beslut om

att bevilja en insats i form av placering i familjehem och familjestöd inom öppenvården. Den 22 januari 2013 inleddes insatsen med familjestöd. Barnen bodde då fortfarande i ett familjehem. Under insatsen med familjestöd videofilmades två tillfällen när barnen umgicks med föräldrarna, den 25 februari och den 8 april 2013. Inspelningarna användes i behandlingsarbetet på så sätt att föräldrarna vid det följande behandlingstillfället tittade på inspelningarna tillsammans med behandlarna på familjestöd och då fick återkoppling i sitt föräldraskap.

I juni 2013 tog AA och hans fru tillbaka samtycket till barnens familjehemsplacering och det inleddes en ny utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Socialnämnden beslutade den 4 juli 2013 att omedelbart omhänderta barnen och den 23 augusti 2013 biföll Förvaltningsrätten i Växjö nämndens ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Den 4 september 2013 bad AA:s dåvarande ombud socialförvaltningen om att, inför en kommande domstolsförhandling, få ta del av filmmaterialet från barnens umgänge med föräldrarna. Den 11 september 2013 fick han från två socialsekreterare inom utredningsenheten svaret att det filmmaterial som fanns skulle sammanställas och redovisas i skrift av handläggare på familjestöd. I remissvaret har dock nämnden uppgett att filmerna raderades den 27 februari och den 11 april 2013, omedelbart efter respektive behandlingstillfälle, efter det att föräldrarna hade tittat på videoinspelningarna.

Inledningsvis konstaterar jag att det inte finns något formellt hinder mot att socialtjänsten när det gäller denna typ av beviljad insats videofilmar samspelet mellan barn och föräldrar. En förutsättning är naturligtvis att föräldrarna ger sitt samtycke till inspelningen. Det är viktigt att den enskilde ges full information om syftet med inspelningen, om de regler som gäller för det inspelade materialet och hur materialet kommer att användas (se JO 1982/83 s. 179, dnr 1419-1979). Det är först på grundval av sådan information som den enskilde kan ge sitt samtycke.

Frågan är sedan hur videoinspelningarna ska hanteras. Myndigheten omfattas av bestämmelserna i bl.a. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen gäller i verksamheten och att hanteringen av handlingar är strikt reglerad. Ett beslut om att förstöra videoinspelningarna måste vara förenligt med de bestämmelser för bevarande av handlingar som gäller i verksamheten.

En handling får naturligtvis inte förstöras när någon har begärt att den ska lämnas ut (se bl.a. JO 1994/95 s. 583, dnr 1204-1993). Av remissvaret framgår att filmerna raderades under vintern/våren 2013. Det är därför förvånande att AA:s dåvarande ombud i september samma år fick besked av socialförvaltningen att det filmmaterial som fanns skulle sammanställas och redovisas i skrift. Beskedet i september gavs dock av två socialsekreterare inom utredningsgruppen och kom inte från de handläggare vid familjestöd som deltog

i behandlingsarbetet. Utredningen ger mig inte underlag för att hävda att videospelningarna fanns kvar när socialförvaltningen lämnade beskedet i september, dvs. att de förstördes efter att de hade begärts utlämnade. Det verkar i stället ha varit fråga om en brist i kommunikationen mellan de två verksamheterna inom förvaltningen.

När myndighetens hantering av det aktuella materialet ska bedömas måste man först ta ställning till om det har rört sig om allmänna handlingar eller inte. Videospelningarna förvarades i detta fall hos socialförvaltningen i den mening som avses i 2 kap. 3 § TF. De gjordes av anställda vid socialförvaltningen och kan inte anses inkomna enligt 2 kap. 6 § TF. För att det ska vara fråga om allmänna handlingar krävs därmed att videospelningarna kan anses upprättade enligt 2 kap. 7 § TF.

De begärda handlingarna har inte expedierats och kan alltså inte anses upprättade på den grunden. Av central betydelse blir då om det videospelade materialet var att hänföra till ett ärende hos myndigheten. Begreppet ärende har inte definierats i TF, men ska förstås på samma sätt som i förvaltningslagen (1986:223), FL (se bl.a. RÅ 2004 ref. 49 och prop. 1975/76:160 s. 97). Inte heller FL innehåller dock någon definition av begreppet ärende. Av förarbetena till den äldre förvaltningslagen, vilka får anses ha fortsatt relevans för tolkningen av begreppet ärende, framgår att FL är tillämplig på förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden men att myndigheternas s.k. faktiska handlande faller utanför lagens tillämpningsområde. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande torde dock inte kunna dras upp (se prop. 1971:30 s. 315). Det anses allmänt att ett ärende ska mynna ut i ett beslut av något slag, och kännetecknande för ett beslut är att det ska innefatta ett uttalande genom vilket myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande (se bl.a. RÅ 2004 ref. 49 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 9:e upplagan, s. 20 f.). I förarbetena till bestämmelsen om dokumentation i 11 kap. 5 § SoL anges att verkställighet av ett beslut – genomförande av beslutade insatser – inte är något ärende i sig (prop. 1996/97:124 s. 151 f.).

Jag har tidigare gjort vissa uttalanden om hanteringen av videospelningar av s.k. samspelsbedömningar (JO 2014/15 s. 617, dnr 3483-2011). I det fallet skulle resultatet av samspelsbedömningen redovisas och bli en del av en vårdnadsutredning. Videospelningarna förstördes när samspelsbedömningen hade slutförts men innan vårdnadsutredningen hade färdigställts. Jag konstaterade att videospelningarna i den situationen var att hänföra till ett ärende.

I det här fallet avslutades en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL den 14 januari 2013 med beslut om att bevilja en insats i form av placering i familjehem och familjestöd inom öppenvården. När föräldrarna inte längre samtyckte till placeringen i familjehem inleddes en ny utredning den 26 juni samma år. De

aktuella videoinspelningarna gjordes under tiden däremellan, alltså inte under en pågående utredning utan som ett led i den behandling som myndigheten hade beviljat en insats för. Enligt min uppfattning ligger det närmast till hands att anse att videoinspelningarna kom till inom ramen för s.k. faktiskt handlande hos socialförvaltningen och att de således inte hade anknytning till något ärende.

Som jag har redogjort för anses handlingar som inte kan hänföras till ett visst ärende vara upprättade när de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Det behövs inte något särskilt formellt förfarande för att en handling ska anses vara färdigställd (prop. 1975/76:160 s. 143). Det krävs dock att någon åtgärd vidtas som visar att handlingen är färdigställd (se HFD 2013 ref. 86 och Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9:e upplagan, s. 80 ff.). Nämnden uppger i sitt yttrande att filmerna spelades in på minneskort och behandlades som sekretessmaterial under tiden mellan umgänges- och behandlingstillfället. Filmerna sparades hos förvaltningen inför det kommande behandlingstillfället och en uppgift om inspelningarna antecknades i journalen. Jag konstaterar att det inspelade materialet inte tycks ha varit avsett att bearbetas utan fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna. Enligt min mening måste videofilmerna därmed anses ha varit upprättade i TF:s mening. De var alltså allmänna handlingar.

Nästa fråga att ta ställning till är om det videoinspelade materialet förstördes med stöd av någon bestämmelse om gallring. Enligt vad som kommit fram av utredningen hade videoinspelningarna inte förts till en personakt. Bestämmelserna om gallring i 12 kap. 1 och 2 §§ SoL blir därmed inte tillämpliga. Frågan är då om kommunfullmäktige hade fattat ett gallringsbeslut för en sådan handling som det videoinspelade materialet utgjorde. När det gäller tiden för den aktuella hanteringen av videoinspelningarna har förvaltningen hänvisat till en gallrings- och bevarandeplan som socialnämnden antog genom ett beslut vid ett sammanträde den 24 juni 2002. Planen är upprättad i samarbete mellan kommunarkivet och socialförvaltningen. Förvaltningen har även hänvisat till en dokumenthanteringsplan som socialnämnden antog 2011, och som utgör en del av den plan som gäller för verksamheten i dag. Jag konstaterar att det varken i gallrings- och bevarandeplanen eller dokumenthanteringsplanen finns några regler om hur socialtjänsten ska hantera en sådan handling som det här videomaterialet utgjorde. Det fanns alltså inte stöd i några gallringsföreskrifter för att förstöra videoinspelningarna.

Frågorna om det videoinspelade materialets rättsliga status och om möjligheten att gallra materialet är inte enkla att besvara, och ytterst ligger ansvaret för att pröva om en handling är allmän på domstolarna. Jag avstår därför i detta fall från att kritisera förvaltningen för att ha förstört materialet.

Det här ärendet visar att om socialtjänsten avser att göra videoinspelningar inom ramen för en beviljad insats är det viktigt att man tänker igenom hur det inspelade materialet ska behandlas. Gallring av allmänna handlingar kräver,

som angetts ovan, stöd i lag. Sådant stöd finns i 10 § arkivlagen, som dock innehåller flera begränsningar. Som jag har redogjort för är utgångspunkten att allmänna handlingar ska bevaras. Om socialtjänsten vill kunna gallra inspelat material som utgör allmänna handlingar och som inte har förts till en personakt måste det finnas stöd för detta i gallringsföreskrifter.

Det som AA och BB har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag finner anledning att sända en kopia av detta beslut för kännedom till Socialstyrelsen som ger ut föreskrifter, allmänna råd och handböcker inom bl.a. socialtjänstens område.

Ärendet avslutas med ovan gjorda uttalanden, som alltså inte innefattar någon kritik mot förvaltningen.