

Användning av "smygfilm" som utredningsunderlag för beslut i färdtjänst ärende

Bakgrund och utredning

AA anmälde Kommunstyrelsen i Härryda kommun. Anmälan avsåg handläggningen av ett färdtjänst ärende. AA uppgav bl.a. följande.

Genom en dom den 27 juni 2007 från Länsrätten i Göteborg, som efter överklagande till kammarrätten vann laga kraft i december 2007, hade AA beviljats färdtjänst mellan bostaden och arbetsplatsen. Kommunen hade trotsat domen. Det hade senare framkommit att kommunen sedan maj 2007 fått minst fem filmer som i smyg tagits av en granne. I ett brev den 22 januari 2008 som grannen sände till kommunen framgick att filmerna framställts på begäran. Kommunstyrelsens ordförande hade vid ett möte med kommunstyrelsen den 21 januari 2008 visat delar av dessa filmer för den samlade kommunstyrelsen och ett antal tjänstemän. Efter visningen hade filmerna tillställts en av kommunen anlitad läkare för bedömningen av anmälares rörelseförmåga. Baserat på smygfilmerna och läkarens utlåtande hade färdtjänsthandläggaren den 15 februari 2008 nekats honom färdtjänst.

Kommunstyrelsen i Härryda kommun anmodades att yttra sig över bakgrunden till att filmupptagningar ingått i ärendet om AA:s rätt till färdtjänst samt hur filmerna hade hanterats. Av kommunstyrelsens yttrande framgick bl.a. följande.

Allmän bakgrund

AA beviljades i beslut den 16 mars 2007 av Färdtjänsten i Härryda kommun arbetsresor med taxi mellan bostaden och bussterminalen i Hindås eller närmaste busshållplats. Beslutet gällde perioden den 16 mars 2007 till och med den 30 november 2007. Han överklagade beslutet till länsrätten som biföll hans begäran om färdtjänst hela vägen från bostaden till arbetsplatsen. Länsrättens dom vann sedermera laga kraft efter att kammarrätten inte beviljat prövningstillstånd för kommunens överklagande.

Kommunen har behandlat en begäran från AA om återinsättande av färdtjänst, inkommen den 11 januari 2008, som en ansökan om färdtjänst för en ny period, eftersom giltighetstiden för det föregående beslutet löpt ut. Vid prövningen av denna ansökan har i beslutsunderlaget bl.a. ingått ett antal filmupptagningar som insänts till kommunen efter den föregående prövningen.

Bakgrunden till att filmupptagningarna ingår i ärendet

Redan i samband med föregående prövning av AA:s rätt till färdtjänst har färdtjänsthandläggaren kontaktats anonymt per telefon av en person som ifrågasatt AA:s rätt till färdtjänst. Samma person har senare valt att översända filmer till kommunen som avser att dokumentera AA:s rörelseförmåga. Filmerna har inkommit i fyra omgångar. Den första CD:n inkom den 30 maj 2007. Därefter har ytterligare CD-skivor inkommit den 10 augusti samt den 3 och den 11 september 2007. Några uppgifter om vem som stod bakom översändandet har inte framgått av försändelserna.

Hantering av filmerna vid ärendehandläggningen och i övrigt

När filmerna inkommer till färdtjänsten föreligger det inledningsvis viss osäkerhet över hur materialet skall hanteras utifrån dess anonyma karaktär. Dels om det är lämpligt att ens ta del av det, dels om det är möjligt att använda som bevismaterial eller beslutsunderlag. Inledningsvis läggs de därför endast åt sidan utan att någon tar del av innehållet. Färdtjänsthandläggaren, trafikchefen och samhällsbyggnadschefen berör ämnet vid överläggningar med kommunjuristen i början av december 2007 angående kammarrättens beslut att inte bevilja prövningstillstånd för kommunens överklagande av länsrättens dom för föregående period. Överläggningarna resulterar, avseende filmerna, i att det inte föreligger något hinder för behöriga tjänstemän att ta del av materialet, varför man kommer fram till att materialet skall gås igenom. Av olika skäl, bl.a. att handläggaren saknar erforderlig programvara för att kunna spela upp filmerna, dröjer det emellertid till januari 2008, någon gång under vecka 2, innan man för första gången tar del av filmmaterialet. Vid detta tillfälle är det färdtjänsthandläggaren och trafikchefen som går igenom filmsekvenserna.

Kommunalråden, kommunjuristen och sektorschefen ges härefter också tillfälle att ta del av materialet. Detta sker den 15 januari 2008. Bedömningen görs att materialet skall ingå i ärendet och att det står kommunen fritt att beakta det vid den kommande prövningen av AA:s rätt till färdtjänst, ävenså åberopa det som bevisning vid en eventuell domstolsprövning.

Eftersom AA den 11 januari 2008 inkommit med – såsom kommunen uppfattat det – en ansökan om färdtjänst för en ny period och det således blivit aktuellt med en ny prövning av hans rätt till färdtjänst, kommuniceras filmmaterialet med AA inför prövningen i enlighet med kommunikationsplikten i 17 § förvaltningslagen. Det skickas den 18 januari 2008. Han ges tillfälle att yttra sig över materialet senast den 25 januari 2008.

Den 21 januari 2008 visas filmerna för kommunstyrelsen i sin helhet vid ett informationssammanträde. [– – –] Vid sammanträdet informeras om att uppgifter i ärende om färdtjänst – bl.a. avseende filmmaterialet – omfattas av sekretess enligt 7 kap. 37 § sekretesslagen, och om innebörden av detta.

Den 23 januari 2008 inkommer AA:s yttrande över filmmaterialet.

Den 31 januari översänds filmmaterialet i sin helhet till leg. läkaren och specialisten i allmänmedicin BB, tillika förtroendeläkare vid färdtjänsten i Göteborg, för yttrande i syfte att få en medicinsk bedömning av det som förekommer på filmupptagningarna i relation till befintliga läkarintyg i ärendet. Den 7 februari inkommer BB:s yttrande.

Kommunen fattar den 15 februari 2008 beslut om att avslå AA:s ansökan om färdtjänst.

Härutöver hade filmerna, efter AA:s överklagande den 4 mars 2008 av kommunens beslut om avslag, även ingått i det underlag som översänts till länsrätten inför dess prövning av målet.

Efter att ha redovisat innehållet i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) om rätten till skydd för privatlivet samt viss rättspraxis fortsatte kommunstyrelsen:

I det aktuella fallet har AA filmats under utförande av aktiviteter på sin fastighet och i dess omgivning. Det framförs i anmälan till JO att filmerna tillkommit efter uppdrag från kommunen. Till grund för påståendet hänvisas till det dokument, daterat den 22 januari 2008, som den i anmälan nämnda grannen har skickat till kommunen i ärendet. Där anger grannen sig ha "påtagit [sig] den uppgiften att videofilma ...". I anmälan har detta tolkats som att kommunen har givit i uppgift till grannen att filma AA.

Att kommunen skulle ha givit ett sådant uppdrag till grannen i fråga finns inte dokumenterat i ärendet. Detta i sig självt är förstås inte en garanti för att en sådan förfrågan inte lämnats på annat sätt utan att dokumenteras, t.ex. via telefonkontakt. Ingen av de i ärendet berörda tjänstemännen uppger sig emellertid ha lämnat något sådant uppdrag.

Inte heller när det gäller åtgärden att skicka in filmerna till kommunen finns det någon indikation på att detta skulle ha skett efter begäran från kommunens håll.

Av utredningen framgår således inte något som tyder på annat än att grannen har agerat helt självständigt, eller åtminstone utan påverkan från kommunens håll, när det gäller tillkomsten av filmerna och översändandet av desamma till kommunen.

Kommunen ansåg vidare att det följde av principen om myndighetens utredningsansvar och principen om den fria bevisprövningen att det närmast vore olämpligt att förbigå filmmaterialet vid bedömningen av AA:s rätt till färdtjänst. Skyddsintresset för den personliga integriteten måste vägas mot allmänna skyddsintressen och den enskildes skyldigheter, anförde kommunstyrelsen, och fortsatte:

Kommunen är, i likhet med den anlitate förtroendeläkaren, av uppfattningen att de uppgifter som AA lämnat i ärendet är fullständigt oförenliga med vad som framgår av filmsekvenserna avseende hans rörelseförmåga. Kommunen anser att det utifrån filmmaterialet är uppenbart att AA inte har medverkat till en riktig bedömning på sätt han är skyldig.

Vad så gällde visningen av filmerna vid kommunstyrelsens informationssammanträde framhölls i yttrandet att det parallellt med ärendet om AA:s rätt till färdtjänst vid denna tidpunkt också fanns ett aktuellt ärende där AA begärt skadestånd av kommunen för den skada han bedömt sig ha lidit genom kommunens hantering av ärendet. Det fanns vid denna tidpunkt således två aktuella ärenden med anknytning till filmmaterialet. Kommunstyrelsen tog därefter upp frågan om det varit befogat att sända filmmaterialet till en förtroendeläkare.

Begäran om utlåtande från förtroendeläkare

När det konstaterats att filmerna skulle ingå i beslutsunderlaget vid prövningen av AA:s rätt till färdtjänst uppstod ett behov av en ytterligare medicinsk bedömning av oberoende sakkunnig för att kunna utesluta att det fanns någon medicinsk förklaring till den bristande förenligheten avseende rörelseförmågan mellan ingivna läkarutlåtanden och vad som framgick av filmsekvenserna. Någon sådan kontakt har inte Härryda kommun haft i något tidigare ärende, men färdtjänsthandläggaren fick efter vissa förfrågningar kontakt med läkaren BB som också är förtroendeläkare för färdtjänsten i Göteborg.

Eftersom det mot bakgrund av vad som ovan anförts kunde anses som nödvändigt för att fullgöra den egna verksamheten att lämna ut materialet bedömdes den sekretessbrytande grunden i 1 kap. 5 § sekretesslagen vara tillämplig – en

förutsättning för att kunna skicka över materialet till utomstående med hänsyn till sekretessen i färdtjänstärenden.

Mot kommunstyrelsens yttrande till JO reserverade sig två ledamöter beträffande bedömningen av sektorn för samhällsbyggnads återopande av ett filmmaterial från en anonym person. De anförde att om underlaget för anmälares ansökan om färdtjänst var bristfälligt hade sektorn för samhällsbyggnad möjlighet att begära kompletterande handlingar från sökanden. Sektorn hade enligt reservanternas åsidosatt sökandens skydd för sitt privatliv.

Av kommunens yttrande framgick även att filmmaterialet hade begärts utlämnat av en journalist. Begäran avslogs av kommunen. Avslagsbeslutet överklagades till Kammarrätten i Göteborg, som i en dom den 1 april 2008, mål 1291-08, uttalade:

Enligt 7 kap. 37 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i ärenden om tillstånd till färdtjänst eller riksfärdtjänst för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närmstående lider men.

Kammarrätten finner i likhet med kommunen att filmsekvenserna, även i oidentifierat skick, omfattas av sekretess enligt 7 kap. 37 § sekretesslagen. Filmsekvenserna kan därför inte lämnas ut.

I sitt beslut den 16 februari 2009 uttalade *JO Axberger* följande.

Sammanfattning av de händelser som ska bedömas

Färdtjänsten i Härryda kommun beviljade i mars 2007 anmälares tillstånd för färdtjänst för arbetsresor mellan bostaden och närmaste busshållplats. Anmälares hade tidigare, sedan 2002, haft en mer omfattande rätt till färdtjänst. Tillståndet gällde tiden fram till den 30 november 2007. Anmälares överklagade beslutet. Länsrätten ändrade kommunens beslut och beviljade färdtjänst hela vägen till arbetsplatsen. Kommunen överklagade, men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd. Kammarrättens beslut meddelades den 23 november 2007 och vann laga kraft tre veckor senare. Vid den tidpunkten hade den tillståndsperiod som beslutet avsåg löpt ut.

I samband med denna prövning av anmälares rätt till färdtjänst kontaktades kommunens färdtjänsthandläggare anonymt per telefon av en person som ifrågasatte anmälares rätt till färdtjänst. Det saknas tjänsteanteckningar och annan liknande dokumentation från telefonsamtalen. Till färdtjänsthandläggaren inkom därefter vid fyra tillfällen skivor med digitalt lagrat filmmaterial. Den första omgången kom den 30 maj 2007 och den fjärde den 11 september 2007. Det är samma person som först ringt anonymt och sedan skickat in filmerna. Vederbörande har senare gett sig till känna.

Anmälares förväntade sig att kommunen när länsrättens dom vunnit laga kraft skulle bevilja honom den färdtjänst han ansökt om. Detta skedde dock inte. I en skrivelse, som kom till kommunen den 11 januari 2008, begärde han därför att få färdtjänst i enlighet med domen.

Under mellantiden hade kommunen vidtagit åtgärder för att kunna tillgodogöra sig det digitalt lagrade materialet. I samma skede som anmälares just omtalade skrivelse kom in – omkring den 10 januari 2008, enligt kommunens yttrande – tog bl.a. färdtjänsthandläggaren del av filmerna.

Kommunen behandlade anmälares nyss nämnda skrivelse som en ny ansökan om färdtjänst, för en ny period. Det bestämdes vidare att filmmaterialet skulle ingå i utredningsunderlaget i det nya ärendet. Materialet sändes därför till anmälares för att i enlighet med 17 § förvaltningslagen (1986:223) ge honom tillfälle att yttra sig över detta. Delar av materialet förevisades sedan vid ett möte med kommunstyrelsen, där cirka 25 personer deltog. Det sändes slutligen till förtroendeläkaren BB med en begäran om dennes bedömning av anmälares förmåga att färdas med allmänna kommunikationsmedel.

Enligt ett brev som inkom till Härryda kommun den 23 januari 2008 från CC är det han som videofilmade anmälares och sänt filmerna till kommunens färdtjänsthandläggare. CC är bosatt i närheten av anmälares bostad och hans syfte med åtgärderna var att komplettera underlaget för bedömningen av anmälares funktionshinder.

Filmerna visar anmälares när denne utför aktiviteter av olika slag, såsom trädgårdsarbete m.m., på sin fastighet och i dess omgivning. Anmälares har varit omedveten om att han filmats; det rör sig om ”smygfilmning”.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om skydd för den enskildes privatliv

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten ska utövas med respekt för bl.a. den enskilda människans värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen utgör ett målsättningsstadgande och kan inte direkt läggas till grund för att påkalla en domstols ingripande, men den innebär att det allmänna ska verka för att de rättigheter som omnämns i stadgandet skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra upplagan, 2006, s. 55 f.). Det betyder att exempelvis en kommun i sin myndighetsutövande verksamhet har att verka i denna riktning och värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen torde få ges bl.a. den betydelsen att om olika, annars likvärdiga åtgärder står till buds bör den väljas som är minst ägnad att inkräkta på skyddet för den enskildes privatliv.

Enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter, vilken gäller som lag i Sverige, ska var och en ha rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8 p. 1). En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8 p. 2). Artikel 8 kan läggas till grund för prövning i domstol och innefattar således ett konkret, rättsligt skydd för den enskilde (se

närmare Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, tredje upplagan, 2007, s. 301 ff.). – Bestämmelsen ger, tillsammans med Europadomstolens praxis, ett rättsligt konkret innehåll åt samma allmänna värdegrund som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Regler för utredningen i färdtjänstären

Färdtjänst regleras i lagen (1997:736) om färdtjänst (färdtjänstlagen). 7 § färdtjänstlagen anger vad som gäller för beviljande av tillstånd för färdtjänst. Det grundläggande villkoret är att sökanden på grund av ett funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Färdtjänstlagen innehåller inte några bestämmelser om hur utredningen i färdtjänstären ska gå till och anger inte heller vem som bär utredningsbördan. Förvaltningslagen är dock tillämplig (jfr 14 § färdtjänstlagen).

Enligt förvaltningsrättsliga principer ligger utredningsansvaret på myndigheten, som ska se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Hur långt detta ansvar sträcker sig kan variera beroende på ärendets art. I ärenden där den enskilde ansöker om ett bidrag ligger det i första hand på sökanden att visa att förutsättningarna för bidrag är uppfyllda, varvid myndigheten dock är skyldig att hjälpa sökanden så att vederbörande kan få sådant bistånd som han eller hon är berättigad till. Det sistnämnda följer om inte annat av 4 § förvaltningslagen, om myndigheternas serviceskyldighet. I 7 § uppmanas myndigheterna att beakta möjligheten att själva inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Obehövligen utredningsåtgärder ska givetvis undvikas. Enligt 13 § förvaltningslagen ska en myndighet, innan den inhämtar yttrande genom remiss, noga pröva behovet av åtgärden.

Från utredande av en sökandes rätt till bidrag bör skiljas åtgärder som vidtas till utredande av om tillstånd till färdtjänst ska återkallas. Det gäller särskilt då det föreligger misstankar om oegentligheter från tillståndshavarens sida. 12 § färdtjänstlagen reglerar återkallelse av tillstånd. Det får bl.a. ske om förutsättningar för tillståndet inte längre finns. Färdtjänstlagen innehåller inga regler om utredningar av detta slag heller, men de måste självfallet bedrivas på annat sätt än en tillståndsutredning. Myndighetens utredningsansvar sträcker sig här längre.

När misstanke om brottslig gärning föreligger ska den saken överlämnas till polis. För brottsutredande verksamhet gäller straffprocessuella regler, som bl.a. uppställts för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet och integritetsskydd. Det får inte förekomma att bidragsbeviljande myndigheter genom att på egen hand bedriva brottsutredningsliknande verksamhet kringgår dessa regler.

Sekretess

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan åtnjuta skydd av bestämmelser om sekretess. I färdtjänstären aktualiseras bestämmelsen i 7 kap. 37 § sekretesslagen. Enligt denna gäller sekretess i ärenden om tillstånd till färdtjänst för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Bedömning

Filmmaterialet

Att fotografera någon i smyg – utan vederbörandes vetskap – är inte i sig förbjudet. En i hemlighet tagen film som visar en person i vardagliga situationer är typiskt sett inte straffbar att visa. Om visningen, eller spridning av ett filmmaterial på annat sätt, innefattar att det om någon lämnas uppgifter som är ägnade att utsätta honom eller henne för andras missaktning kan gärningen dock utgöra förtal (se närmare 5 kap. 1 § brottsbalken). Integritetsskyddskommittén ansåg i sitt år 2008 framlagda betänkande att rättsordningen inte ger den enskilde tillräckligt skydd mot oönskad fotografering. Kommittén föreslog därför bl.a. en straffbestämmelse avseende olovlig fotografering. Enligt förslaget ska den som olovligen fotograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn kunna straffas, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, se SOU 2008:3. Högsta domstolen har vid några tillfällen prövat mål som gällt smygfilmning. Det skedde senast i en dom från den 23 oktober 2008, mål B 2669-07. Målet gällde en man som med jämförelsevis avancerad teknik spelat in rörliga bilder av personer som haft intimt umgänge, något som Högsta domstolen bedömde att gällande lagstiftning inte gav stöd för att bestraffa, med tillägget att det fanns goda skäl för att förfaranden av detta slag borde vara straffbara. I sin redovisning av lagstiftning och rättspraxis m.m. uttalade domstolen:

Som framgår av vad som redovisats tidigare finns det i svensk rätt inte något generellt förbud mot att utan samtycke filma en enskild person eller att för andra visa en film där en enskild person förekommer även om filmningen och visningen i det enskilda fallet är djupt integritetskränkande. I de fall då filmningen eller visningen inte utgör brott kan något skadestånd inte heller utdömas. Det kan starkt ifrågasättas om det är förenligt med Europakonventionen att förfaranden av det aktuella slaget lämnas helt osanktionerade.

Den smygfilmning som anmälaren i detta ärende varit föremål för är av annat slag än den som förekom i Högsta domstolens just omnämnda mål. Att själva filmningen inte är straffbar står klart. Vid beaktande av om den likväl ska betraktas som integritetskränkande kan viss ledning hämtas från de överväganden som kommer till uttryck i sekretesslagen.

Sekretesskydd för uppgifter om personliga förhållanden kan föreligga om den enskilde "lider men" av att en uppgift röjs. Uttrycket men har getts en mycket vid innebörd. I princip betyder men detsamma som ett av den enskilde upplevt obehag. Utgångspunkten för bedömningen ska vara den enskildes egen upplevelse, även om den bedömningen kan korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Det betyder att uppgivna upplevelser av obehag som i omgivningens ögon framstår som svårbegripliga eller överkänsliga inte kan likställas med men i lagstiftningens mening.

Det vi i dagligt tal avser med integritetskränkning är jämförbart med uttrycket men i sekretesslagen. På samma sätt som vid bedömningen av om men föreligger måste frågan om en integritetskränkning ägt rum betraktas från den enskildes utgångspunkt. I detta fall har anmälaren utan egen vetskap filmats när han utfört vardagliga aktiviteter utomhus, bl.a. på privat mark. Det

torde typiskt sett upplevas som åtminstone en viss integritetskränkning. Den är självfallet inte alls av samma djupgående slag som det som förekom i det fall Högsta domstolen bedömde. Här tillkommer dock den väsentliga omständigheten att filmningen ägt rum för att ifrågasätta uppgifter som anmälaren lämnat till bidragsbeslutande myndigheter. Filmningen har därmed haft karaktär av privat, hemlig övervakning. Filmerna har också använts på det sättet; det är det som gör dem intressanta. Att anmälaren haft anledning att känna obehag inför detta står klart. Det kan i sammanhanget noteras att såväl kommunen som kammarrätten vid sekretessprövning av filmmaterialet har funnit att det inte kunnat uteslutas att anmälaren skulle lida men om materialet lämnades ut. Kammarrätten har tillagt att detta gäller även om filmerna skulle avidentifieras, dvs. om de lämnades ut i ett skick där anmälares identitet inte framgår. Sammantaget framstår det som uppenbart att såväl filmningen som filmerna gör skäl för att kallas integritetskränkningar.

Principen om fri bevisprövning

Frågor kring vad slags utredningsmetoder och bevismedel som får användas i ärenden av detta slag ska bedömas utifrån den i svensk rätt allmänt tillämpade principen om fri bevisprövning. Till grund för den principen ligger synsättet att det inför en domstol ska vara tillåtet att åberopa vad slags bevis som helst, så att denna kan erhålla bästa möjliga underlag för att kunna nå ett sakligt sett riktigt avgörande i det mål som prövas.

Formellt härrör principen från den allmänna processrätten (35 kap. 1 § rättegångsbalken). Dess närmare innebörd är att alla slags bevismedel får åberopas, även om de exempelvis åtkommit genom brott eller har någon annan tvivelaktig bakgrund (fri bevisföring). Principen innebär vidare att bedömningen av hur det material som finns i en utredning ska värderas inte styrs av några formella regler (fri bevisvärdering). Att bevisvärderingen är fri hindrar inte att värdet av ett bevis bedöms med beaktande av hur det tillförts utredningen. Uppgifter som man inte vet var de kommer ifrån ska typiskt sett bedömas med försiktighet, se t.ex. NJA 1998 s. 204, som gällde bevisvärdet av ett videoband, som anonymt tillställts de brottsutredande myndigheterna och om vars tillkomst uppgifter saknades.

Principen om fri bevisprövning anses gälla även inom förvaltningsprocessrätten. Utgångspunkten är att det inte finns några begränsningar när det gäller en förvaltningsmyndighets möjlighet att lägga allt utredningsmaterial den förfogar över, inklusive sådant som kan ha tillkommit på otillbörligt sätt, till grund för sina beslut. I avsaknad av särskild reglering innebär det, att den som har att göra en bedömning inför ett beslut i exempelvis ett färdtjänstärende har att beakta den information som faktiskt föreligger.

Den inledande hanteringen av filmmaterialet

Enligt skrivelsen från upphovsmannen till det i ärendet förekommande filmmaterialet, CC har han "påtagit [sig] uppgiften att videofilma" anmälaren. Huruvida CC haft något uppdrag från kommunen eller på något sätt uppmuntrats därifrån kan inte avgöras utifrån det som framkommit i JO:s ärende.

Kommunen bestrider att så är fallet. Eftersom det inte finns någon dokumentation från de telefonkontakter som förevarit mellan CC och kommunens tjänstemän saknas det underlag för att närmare värdera detta. Jag har emellertid ingen grund för att ifrågasätta det som sägs i kommunens yttrande. Bedömningen i ärendet får därmed utgå från att kommunen inte tagit initiativ till filmningen eller på annat sätt direkt uppmuntrat denna. Vad som ska bedömas är således hur kommunen hanterat materialet.

De skivor med digitalt lagrad information som inkom till färdtjänsthandläggaren synes inte ha registrerats eller tillförts färdtjänstärendet utan bara i största allmänhet ha sparats. Enligt vad som anförs har kommunen inte ens översiktligt tillgodogjort sig informationen på skivorna förrän lång tid efter det att dessa inkommit. Inkommande handlingar ska emellertid registreras – eller, om de bedöms gälla ett färdtjänstärende, tillföras detta – och föranleda adekvata åtgärder. Det har inte skett i detta fall och dessa underlåtenheter måste kritiseras.

Av yttrandet framgår att kommunen uppmärksammat dessa brister. Kommunen synes för sin del anse att den hade bort kommunicera materialet med anmälaren redan när det kom in. Det fanns samtidigt ett pågående ärende i länsrätten, dit kommunen kunde ha övervägt att överlämna filmerna. Kommunen kunde också ha övervägt att i enlighet med 12 § färdtjänstlagen inleda ett ärende om eventuell återkallelse av den färdtjänst som hade beviljats anmälaren. Men dessa frågor är hypotetiska. Det grundläggande handläggningsfelet är att kommunen inte tog del av materialet. Det förhållandet att kommunen först ”legat på” filmerna för att ta dem i anspråk sedan anmälaren haft framgång med sitt överklagande av kommunens beslut, har hos anmälaren skapat grogrund för en begriplig misstro mot handläggningen. Detta hade kunnat undvikas om filmmaterialet hade hanterats på ett formellt korrekt sätt redan från början.

De telefonsamtal som förekommit från den person, som gav in materialet, har inte dokumenterats. Även detta utgör en handläggningsbrist.

Uppläggningsen av ett nytt ärende och ianspråktagandet av filmmaterialet
Som framgått lade kommunen i januari 2008 upp ett nytt färdtjänstärende och inledde en ny prövning. Anmälaren anser att kommunen därigenom trotsat ett domstolsbeslut, som var till hans fördel. Den aktuella domen hann dock inte vinna laga kraft innan den tidsperiod som det då aktuella färdtjänstbeslutet avsåg löpt ut. En myndighet ska självfallet foga sig i den bedömning som en domstol gjort i en lagakraftvunnen dom. Men det hindrar inte myndigheten från att, som i detta fall, komplettera sin utredning och beakta vad som tillkommer. Det finns mot den bakgrunden inte utrymme för någon kritik mot kommunen för att anmälares vidhållande av anspråket på färdtjänst togs upp som en ny ansökan i ett nytt ärende.

Det som skulle avgöras i det nya ärendet var om anmälaren på grund av ett funktionshinder hade väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel. Ett relativt omfattande utredningsunderlag fanns sedan tidigare. Det kan särskilt noteras att handläggaren den 9 mars 2007 haft ett personligt möte med anmälaren och därvid gjort egna

iakttagelser beträffande funktionsnedsättningen, i samband med att anmälaren tog sig till och från mötet m.m. Den preliminära bedömningen var då att det inte tycktes omöjligt för anmälaren att använda allmänna kommunikationsmedel. Mot detta stod den medicinskt grundade bedömning som gjorts av länsrätten. – I det läget tog kommunen i anspråk de ”smygfilmer” av anmälaren, som man sedan en tid förfogat över.

Att materialet gjordes till del av utredningsunderlaget finns inget att erinra mot; det fanns tillgängligt för kommunen och var relevant för ärendets bedömning. Skyldigheten att i enlighet med förvaltningslagens bestämmelse om kommunikationsplikt ge sökanden tillfälle att yttra sig över materialet uppfylldes vid denna tidpunkt.

Filmmaterialets hantering från sekretessynpunkt

Beträffande hanteringen av materialet i förhållande till anmälares skydd för sitt privatliv vill jag påminna om sekretessregleringens roll. Sekretessreglernas funktion är att värna den enskildes privatliv, i enlighet med vad som gäller enligt grundlagen och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. I ärenden om färdtjänst finns ett skydd för uppgifter om den enskildes privatliv. Även förtroendeläkarens befattning med materialet omfattades av sekretess. Såvitt framgått har materialet i den hantering som ifrågasatts inte förebringats för någon utanför den krets som har tystnadsplikt. Det lämnades inte heller ut när en journalist begärde att få del av det.

Uppgifterna har alltså hanterats i former där ett rättsligt skydd för uppgifter rörande den enskildes privatliv finns. Att ett sådant skydd finns innebär dock inte att integritetskänsliga uppgifter utan vidare kan spridas inom hela den krets som i och för sig har tystnadsplikt.

Med tanke på filmmaterialets integritetskränkande karaktär kan det sättas i fråga om åtgärden att sända det till en förtroendeläkare för yttrande var behövlig. Enligt 13 § förvaltningslagen ska som framgått behovet av att inhämta sådana yttranden prövas noga. Till de aspekter som därvid bör vägas in hör respekten för den enskildes integritet. Kommunen hade redan uppfattningen att, som det heter i dess yttrande, ”de uppgifter som [anmälares] lämnat i ärendet är fullständigt oförenliga med vad som framgår av filmsekvenserna avseende hans rörelseförmåga”. Ett alternativ hade mot den bakgrunden varit att, i samband med att filmerna översändes till sökanden, informera denne om kommunens bedömning utifrån vad som kunde iaktas på dessa och ge honom tillfälle att inkomma med ytterligare underlag, till styrkande av att han trots sin synbara rörlighet hade behov av färdtjänst. Med beaktande av det allmännas skyldighet att värna den enskildes privatliv hade detta alternativ varit att föredra. Det hade även legat i linje med grundregeln, att underlag i färdtjänstärenden i först hand bör inhämtas från sökanden själv.

Kommunen har i sitt yttrande framhållit att man ansåg sig vara i behov av en ytterligare medicinsk bedömning av en oberoende sakkunnig för att kunna utesluta att det fanns någon medicinsk förklaring till den bristande förenligheten avseende

rörelseförmågan mellan ingivna läkarutlåtanden och vad som framgick av filmsekvenserna. Från den synpunkten låter sig konsultationen av förtroendeläkaren motiveras. Det bör även noteras att åtgärden inte syftade till att infordra ytterligare information om anmälaren utan till att ge kommunen sakkunnigt underlag att bedöma det tillgängliga materialet. Med beaktande av dessa synpunkter anser jag inte att det finns grund för att bedöma kommunens förfarande som felaktigt.

”Smygfilmerna” har därutöver förevisats för ett tjugofemtal personer vid ett möte med kommunstyrelsen. I Härryda kommun är kommunstyrelsen den myndighet som handlägger färdtjänstärenden. Upptagandet av detta enskilda ärende och den däri inbegripna ”filmvisningen” ter sig ovanlig och på sitt sätt anmärkningsvärd. Det torde dock inte finnas något som hindrar den ansvariga nämndens ledamöter – i detta fall alltså kommunstyrelsens medlemmar – från att på detta sätt informera sig om ett ärende, som de är formellt ansvariga för.

Avslutning

Kommunens sätt att hantera ”smygfilmerna” har i flera delar innefattat avsteg från dess normala ärendehandläggning. Filmmaterialet har inte tagits om hand som inkomna handlingar. Handläggaren lät under lång tid bli att ta del av det. När det togs i anspråk anlätades en förtroendeläkare, något kommunen enligt vad som uppges i yttrandet aldrig gjort tidigare. Slutligen involverades hela kommunstyrelsen i ärendet, vilket får ses som en exceptionell åtgärd.

Det sätt på vilket det inkomna materialet inledningsvis hanterades var direkt felaktigt. I övriga delar saknas grund för kritik, utifrån de normer JO har att tillämpa.

Med facit i hand framstår handläggningen i sin helhet som ogenomtänkt, vilket kan förklaras av en ovana vid att hantera material och situationer av detta slag, något kommunen framhållit i sitt yttrande. Från allmän synpunkt bör understrykas att företeelsen med medborgare som övervakar varandra och tillställer beslutande myndigheter underlag av det slag som förekommer i detta ärende inte är förutsedd av lagstiftaren. Till det kommer de gråzoner som det rättsliga skyddet för den enskildes privatliv delvis består av. De frågor kommunen ställts inför i detta ärende har i brist på reglering och praxis därför varit svåra att handlägga och ta ställning till.