

Kritik mot Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun för att en videoupptagning som gjorts inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning förstörts

Beslutet i korthet: Arbete och välfärdsnämnden hade fått i uppdrag av tingsrätten att genomföra bl.a. en vårdnadsutredning. Under utredningen gjordes inom myndigheten en s.k. samspelsbedömning. Vid denna observerades och videofilmades barnet och föräldrarna. Resultatet av samspelsbedömningen skulle bli en del av vårdnadsutredningen. Videoinspelningarna förstördes när samspelsbedömningen slutförts, men innan vårdnadsutredningen färdigställdes.

Tryckfrihetsförordningen (TF) och andra regler om hanteringen av handlingar gäller även för t.ex. en videoinspelning som görs inom en myndighet. Nämnden har gjort gällande att videoinspelningarna var arbetsmaterial, dvs. att de var en form av minnesanteckningar, men JO bedömer att det inspelade materialet, eller delar av det, har innehållit sakuppgifter som tillförts vårdnadsutredningen. Det var därför fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna när ärendet var att anse som slutbehandlat hos nämnden. TF innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess ärendet har avgjorts, bevara material som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området.

JO anser till att börja med att det var fel av myndigheten att redan på förhand fatta beslut om att videoinspelningarna, som då inte existerade, skulle förstöras när samspelsbedömningen slutförts. Genom att materialet förstördes omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Till detta kommer att parterna i vårdnadsärendet haft rätt att under ärendets gång ta del av även sådana handlingar som ännu inte varit att anse som allmänna handlingar. JO anser därför att det var fel av myndigheten att förstöra materialet.

Anmälan

AA framförde i en anmälan klagomål mot Arbete och välfärdförvaltningen i Kristianstads kommun. Han anförde bl.a. följande. I augusti 2010 förordnade tingsrätten att en ny vårdnads-, boende- och umgängesutredning skulle göras. Förvaltningen beslutade att låta Prisma familjecentrum genomföra videofilmade samspelsutredningar avseende hans och moderns relationer till deras dotter BB. Detta skedde vårvintern 2011. Redan före de videofilmade mötena mellan honom

och BB informerade Prisma familjecentrum honom om att videofilmerna skulle förstöras omedelbart efter att man dragit sina slutsatser av materialet. Han protesterade mot det utan resultat. Under den tid som utredningen och videofilmningarna pågick yrkade han, genom sin advokat, hos tingsrätten att videofilmerna skulle bevaras och kunna ställas till hans förfogande senare. Detta avslogs av tingsrätten med hänvisning till dels att socialtjänsten hävdade att videoinspelningarna utgjorde minnesanteckningar som inte behövde arkiveras, dels att han själv kunde begära ut materialet direkt från socialtjänsten. Den 7 juni 2011 begärde han ut bl.a. aktuella videofilmer från förvaltningen. Han fick den 17 juni 2011 ett avslagsbeslut som motiverades med att materialet inte var en handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen utan arbetsmaterial som förstörts när uppgifterna i materialet tillförts samspelsbedömningen.

AA gjorde gällande att socialtjänsten genom att förstöra videoinspelningarna medvetet brutit mot bl.a. 16 § förvaltningslagen (1986:223) och 3 § arkivlagen (1990:782). Han uppgav också att det var ett brott mot socialtjänstens dokumentationsskyldighet att förstöra ljud- och filmupptagningar som utgör det huvudsakliga underlaget för slutsatser, bedömningar och yttranden till domstol.

Utredning

Handlingar i det aktuella ärendet inhämtades från Arbete och välfärdsförvaltningen. Från Kristianstads tingsrätt inhämtades dagboksbladet i mål nr T 858-10.

Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Sammanfattning

En vårdnads- boende och umgängesutredning har genomförts där en del av utredningen inneburit en samspelsbedömning på Prisma.

Familjerättssekreterarna har, utifrån ärendets komplexitet bedömt att en fördjupad utredning av föräldraförmågan, en samspelsbedömning, ska erbjudas.

Föräldrarna har informerats om hur bedömningen genomförs och de har haft möjlighet att tacka nej.

AA har varit informerad om att videofilmerna förstörs när den skriftliga bedömningen färdigställts.

Videofilmerna har förstörts när den skriftliga bedömningen var färdigställd. Videofilmerna var arbetsmaterial.

AA har som part fått ta del av det material som tillförts ärendet.

Ärendet

AA förekommer i familjerättsärende för dottern BB.

Anmälan till JO avser den sista vårdnads- boende- och umgängesutredningen som öppnades 100810 och var färdigställd 110407.

I utredningen genomfördes, efter uppdrag från familjerättsenheten, en samspelsbedömning på Prisma familjecentrum. Frågeställningarna för

samspelsbedömningen var samspelet mellan BB och föräldrarna, föräldrarnas känslomässiga sensitivitet och hur de kan tillgodose BB:s utvecklingsbehov.

Samspelsbedömarna observerade BB och hennes föräldrar vid sammanlagt 10 tillfällen om vardera två timmar under perioden 110207-110308. Videospelningar gjordes vid alla tillfällena. Videospelningar görs för att komplettera bedömarnas observationer. De är ett hjälpmedel i att kunna se mönster i barn och föräldrars samspel och anknytning. Prisma, som vid samspelsbedömning följer en på förhand bestämd arbetsgång, för inte några journalanteckningar när bedömningar genomförs.

I dokumentet "Bedömning från Prisma" redogör bedömarna för arbetssätt och arbetsgång. Utifrån det insamlade materialet, minnesanteckningar från observationer och videofilmer beskriver bedömarna samspelet och föräldrarnas känslomässiga sensitivitet. Bedömarna avslutar med en analys av föräldrarnas förmåga att tillgodose BB:s behov. Bedömningen är färdigställd 110331. Det är bara bedömarna från Prisma som sett videofilmerna, ingen annan har tagit del av dem. Minnesanteckningar och videofilmer förstörs när den skriftliga bedömningen färdigställts. De betraktas som arbetsmaterial och tillförs inte akten.

Samspelsbedömningar på Prisma familjecentrum genomförs i utredningar om vårdnad, boende och umgänge där en fördjupad utredning behövs. Det gäller vid misstanke om bristande föräldraförmåga t.ex. övergrepp, psykiskt funktionshinder och när det är en djup och långvarig konflikt mellan föräldrarna. I detta ärende har det varit en lång och allvarlig konflikt mellan föräldrarna, BB har varit omhändertagen jml LVU och föräldrarna har båda psykiska funktionshinder.

Familjerättssekreterarna föreslår samspelsbedömning på Prisma och föräldrar kan tacka ja eller nej till bedömningen. Om en förälder tackar nej genomförs samspelsbedömningen med den andra föräldern.

Föräldrarnas inställning och medverkan i föreslagen samspelsbedömning dokumenteras i journalanteckningar och redovisas i utredningen av familjerättssekreterarna.

I JO-anmälan uppger AA att han "redan före de videofilmade mötena mellan mig och BB klarade Socialtjänsten i Kristianstad ut att videofilmerna skulle förstöras omedelbart efter man dragit sina slutsatser av dessa. Jag protesterade med detta redan då utan resultat".

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att familjerättssekreterare haft informationssamtal med AA 111028 och att AA då samtyckt till samspelsbedömning i Prismas öppenvård. Av journalanteckning 110131 från möte på Prisma med syfte att inleda samspelsbedömningen framgår att föräldrarna informeras om tillvägagångssättet samt erhåller tider för bedömningstillfällen. "Fadern är irriterad och ifrågasätter det mesta. Han svarar dock att han kommer att fullfölja insatsen".

Prismas bedömning ingår som en del i familjerättens utredning och bifogas som en bilaga i yttrandet till tingsrätten.

Familjerättssekreterarna har genomfört utredningen genom enskilda informationssamtal med föräldrarna, två enskilda utredningssamtal med föräldrarna och tre samtal med BB. Familjerättssekreterarna har gjort hembesök hos modern och fadern där BB varit närvarande. Referentuppgifter har inhämtats från BB:s förskola, från Psykiatriska kliniken och från Vuxenhabiliteringen. Familjerättssekreterarna har tagit del av föräldraförmågebedömningar som genomfördes 2009. BB var då omhändertagen jml LVU och placerad på Notavillans HVB (Hem för vård och boende). Familjerättssekreterarnas bedömning i utredningen tar sin grund i den genomförda utredningen där Prismas samspelsbedömning ingår som en del.

AA har i brev till socialtjänsten 110607 begärt att få ta del av handlingar, videoupptagningar mm med anledning av utredningen som slutfördes 110404. Hans begäran avsågs i beslut 110617 eftersom materialet inte bedöms vara en handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Skälet till beslutet var att det begärda

materialet är arbetsmaterial. När uppgifterna i arbetsmaterialet har tillförts samspelsbedömning har materialet förstörts.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. I remissvaret kommenteras inte hans uppgift om att han mycket tidigt protesterade mot att videomaterialet skulle förstöras. Redan i februari 2011 protesterade han via sin advokat och via tingsrätten mot detta, vilket kom socialtjänsten till del via tingsrätten. Detta var innan videoupptagningarna hade avslutats. Trots att socialtjänsten hade vetskap om hans inställning struntade man helt i den, vilket gör agerandet så mycket allvarligare.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Kapitlet reglerar även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en film, anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan uppfattas.

Av 2 kap. 6 § TF framgår att en handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

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

Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som inte har expedierats ska enligt 2 kap. 9 § första stycket TF inte heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den inte tas om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendets föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet någon sakuppgift. Minnesanteckningar anses inte som allmänna handlingar om de inte har expedierats och inte heller tagits om hand för arkivering.

Av det anförda följer att en minnesanteckning som kan hänföras till ett visst ärende och som tillför detta sakuppgift som regel blir en allmän handling först när ärendet har slutbehandlats hos myndigheten.

En enskild som är part i ett ärende hos en myndighet kan grunda en framställning om att få ta del av allmänna handlingar på sin egenskap av part. Den som är part i

ett ärende hos en myndighet har enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, rätt att, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen OSL, ta del av det som har tillförts ärendet om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 11 kap. 8 första stycket socialtjänstlagen (2001:453) ska nämnden tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen, däribland 16 §, i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att detta gäller också när det är fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna, t.ex. en utredning i ett vårdnads mål vid allmän domstol (jfr JO 2000/01 s. 317).

När det gäller allmänna handlingar följer rätten för part att ta del av materialet i "sitt" ärende redan av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet. Den enskilde kan emellertid enligt regeln om partsinsyn i 16 § FL även ha rätt att ta del av sådana handlingar som ännu inte är att anse som allmänna handlingar.

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar finns huvudsakligen i arkivlagen. Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras. Vid gallringen ska dock beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar.

Bedömning

Tingsrätten gav Arbete och välfärdsnämnden i Kristianstads kommun i uppdrag att utse någon att verkställa en ny vårdnads-, boende- och umgängesutredning rörande BB. Familjerättssekreterarna bedömde att det på grund av ärendets komplexitet fanns behov av en fördjupad utredning av föräldraförmågan. Familjerättsenheten vid Arbete och välfärdsförvaltningen gav därför Prisma familjecentrum, som är en del av samma förvaltning, i uppdrag att göra en samspelsbedömning. Denna samspelsbedömning dokumenterades genom videoinspelningar.

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns något formellt hinder mot att socialtjänsten inom ramen för en utredning om vårdnad m.m. videofilmar samspelet mellan barn och föräldrar. Frågan är dock hur sådana videoinspelningar 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 handlingar rättsliga status är många gånger svårbedömd. Om en handling begärs utlämnad är det ytterst en fråga för domstol att bedöma om handlingen är allmän

och offentlig. Mot den bakgrunden anser jag till att börja med att det var fel av myndigheten att redan på förhand fatta beslut om att det videospelade materialet, som ännu inte existerade, skulle förstöras.

Jag övergår nu till frågan om hur myndighetens förstörande av det aktuella materialet bör bedömas i förhållande till författningsregleringen på området. När detta ska bedömas måste man först ta ställning till om videospelningarna utgjort allmänna handlingar eller inte.

Resultatet av samspeletsbedömningen skulle redovisas och bli en del av vårdnads-, boende- och umgängesutredningen. Videospelningarna, dvs. dokumentationen av samspelet mellan BB och föräldrarna, var således att hänföra till ett ärende. Vid tidpunkten för förstörandet var utredningen ännu inte färdigställd. Det ärende som videospelningarna hörde till var alltså inte slutbehandlat hos myndigheten varför handlingarna inte var allmänna enligt 2 kap. 7 § TF. Inte heller på annan grund var videospelningarna att anse som allmänna handlingar.

Nämnden har gjort gällande att videospelningarna var arbetsmaterial, dvs. att de var en form av minnesanteckningar enligt 2 kap. 9 § TF.

Det har framkommit att den dokumentation som skett genom videospelningarna varit omfattande. Inspelningarna har gjorts under sammanlagt 20 timmar. I bedömningen från Prisma familjecentrum, som utgjort en bilaga till vårdnads-, boende- och umgängesutredningen, anförs under rubriken "Hjälpmedel" bl.a. följande.

Under bedömningen har hjälpmedel som observationer, videospelning och intervjuer med föräldrarna använts.

- - -

Det som speciellt har lagts fokus på är anknytningsrelevanta situationer som till exempel när barnet blir rädd, ledsen, trött eller hungrigt. Detta visar specifikt hur föräldern hanterar sin egen stress och oro, hur föräldern bemöter barnet och hur barnet reagerar på förälderns bemötande. Videokamera har använts för att filma korta sekvenser av samspel som senare studeras av bedömarna. Syftet är att bedömarna i efterhand kan se och jämföra med observationerna och kunna se små subtila detaljer i samspelet.

Under rubriken "Beskrivning av samspelet mellan BB och pappa" anförs bl.a. följande.

Under bedömningstillfällena har kommunikationen mellan BB och hennes pappa oftast varit lågmäld och kortfattad. [- - -] Det har funnits tillfällen då BB och pappa är nära varandra, men de har oftast olika fokus på leken eller uppgiften. [- - -] Under aktiviteterna har pappa sporadiskt gett beröm till BB. Det har bestått av korta uttalanden, utan direkt ögonkontakt eller känslomässigt engagemang. Under bedömningen har det funnits lite ögonkontakt mellan BB och hennes pappa.

- - -

Under de planerade aktiviteterna har pappa tagit ledningen genom att uttala vad de ska göra, läst instruktioner och satt i gång aktiviteten. [- - -] Pappa har oftast själv blivit uppslukad av uppgifterna och har haft svårigheter att leda och göra BB delaktig.

I den vårdnads-, boende- och umgängesutredning som gavs in till tingsrätten föreslog socialtjänsten att domstolen skulle besluta att BB skulle ha sitt stadigvarande boende hos modern och att modern skulle anförtros vårdnaden om henne samt att BB skulle ha rätt till visst umgänge med AA. I utredningen anfördes bl.a. följande.

Prismas öppenvård har bedömt samspelet mellan BB och hennes föräldrar. [- - -]
Man konstaterar att modern på ett något bättre sätt än fadern möter BB i samvaron med henne. Utredarnas bedömning stödjer sig på Prismas utlåtande.

Genom filmdokumentationen har det funnits möjlighet för bedömarna att i efterhand studera hur samspelet fungerat mellan barnet och respektive förälder. De har kunnat se och uppehålla sig vid sådana detaljer som de inte fångat upp under observationerna. Det ligger i sakens natur att det är svårt att med ord beskriva hur personer interagerar i olika situationer. En filmkamera fångar sådant som kroppsspråk, skiftningar i ansiktsuttryck m.m. som det knappast är möjligt att dokumentera genom anteckningar. Det videoinspelade materialet har använts som underlag när Prisma familjecentrum gjort bedömningen att modern på ett något bättre sätt än fadern möter BB i samvaron med henne. Den bedömningen har utredarna sedan i sin tur stött sig på när de i sin utredning lämnat förslag till domstolen om bl.a. vilken förälder som ska anförtros vårdnaden om BB. Mot bakgrund av det anförda anser jag att det videoinspelade materialet, eller delar av det, har tillfört ärendet sakuppgift. Vid sådant förhållande utgjorde materialet, eller delar av det, inte sådana minnesanteckningar som avses i 2 kap. 9 § TF. Det var i stället fråga om sådana handlingar som skulle ha blivit allmänna om de expedierades eller när ärendet var att anse som slutbehandlat hos myndigheten.

Som anförts ovan ger utredningen inte stöd för någon annan slutsats än att materialet förstördes innan ärendet var slutbehandlat. Någon expediering av materialet synes aldrig ha skett. Materialet utgjorde därmed inte till någon del allmänna handlingar vid den tidpunkt när det förstördes.

Handlingar som inte är allmänna och som inte ska arkiveras får under vissa förutsättningar rensas ur akten i ett ärende. Rensning innebär att akten befrias från arbetsdokument som endast är av tillfällig betydelse och som inte behövs för förståelsen av ärendet. I förevarande fall har dock materialet, eller delar av det, tillfört ärendet sakuppgift. I de delarna skulle materialet ha blivit allmän handling när ärendet var att anse som slutbehandlat. Tryckfrihetsförordningen innehåller inte någon bestämmelse om skyldighet att, fram till dess att ärendet har avgjorts, bevara material hos en myndighet som innefattar sakuppgifter. Att förstöra sådant material innan ärendet har slutbehandlats kan emellertid inte vara förenligt med de grundläggande principer som gäller på området (jfr JO 2010/11 s. 628).

Genom att myndigheten förstörde materialet omöjliggjordes en korrekt tillämpning av bestämmelserna om bevarande av allmänna handlingar. Materialet var av allt att döma av sådan karaktär att det fanns ett intresse av att det bevarades. Till detta kommer att AA haft rätt att under ärendets gång, med stöd av bestämmelsen om

partsinsyn i 16 § FL (jämförd med 11 kap. 8 § SoL), ta del av även sådana handlingar som ännu inte varit att anse som allmänna handlingar. Jag anser således att det var fel av förvaltningen att förstöra det videoinspelade materialet.

Jag vill också uppehålla mig vid följande.

AA har i anmälan uppgett att Prisma familjecentrum redan innan videoinspelningarna hade påbörjats informerade honom om att det videoinspelade materialet skulle förstöras omedelbart efter att man dragit sina slutsatser av det och att han då protesterade mot detta. Nämnden har i sitt remissvar inte uttryckligen kommenterat denna uppgift. I remissvaret har endast redovisats att det i journalanteckningarna har noterats att AA ”ifrågasätter det mesta” när han får information om tillvägagångssättet vid samspelsbedömningarna. AA har också uppgett att tingsrätten, under tiden som videoinspelningarna pågick, hade kontakt med förvaltningen i anledning av ett yrkande från hans sida om att videofilmerna skulle bevaras och kunna ställas till hans förfogande senare. Åtskilligt talar således för att det var känt för förvaltningen att AA motsatte sig att materialet förstördes och att han ville ta del av detta. Det kan dock inte anses helt klarlagt att det förhållit sig på det sättet. I denna del vill jag därför endast allmänt framhålla följande. För det fall myndigheten visste att AA motsatte sig att videoinspelningarna förstördes, och skulle komma att begära att få ta del av inspelningarna när dessa var färdiga, borde man inte – oavsett vilken bedömning som gjordes rörande handlingarnas status – ha förstört det videoinspelade materialet när uppgifterna i materialet tillförts samspelsbedömningen.

Det aktuella fallet visar att det är viktigt att socialtjänsten, när man väljer att göra videoinspelningar inom ramen för en utredning rörande vårdnad m.m., tänker igenom vilka konsekvenser det får och hur det videoinspelade materialet ska behandlas.

Vad AA 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 de kritiska uttalanden som har gjorts.