

Kritik mot Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för långsam handläggning av en begäran om att få ta del av fotografier och filmer

Beslutet i korthet: En förälder klagade på stadsdelsnämndens handläggning av hennes begäran om att få kopior av fotografier och filmer med sin son som hade tagits respektive spelats in på sonens förskola.

JO konstaterar i beslutet att fotografier och filmer som har spelats in inom ramen för en förskoleverksamhet ofta kan anses upprättade i tryckfrihetsförordningens mening redan i samband med att de togs respektive spelades in. Sådana handlingar anses därmed allmänna och en begäran om att få ta del av dem ska behandlas enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Stadsdelsnämnden kritiserar i beslutet för att inte ha behandlat förälderns begäran om att få kopior av handlingarna med den skyndsamhet som tryckfrihetsförordningen kräver.

Anmälan

AA framförde i en anmälan den 22 maj 2016 klagomål mot Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Av anmälan och bilagor framgick bl.a. följande:

Den 27 oktober 2014 begärde AA i en skrivelse till BB, avdelningschef vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning, avdelningen för förskola, att få ta del av kopior av fotografier och filmer med sin son som hade tagits respektive spelats in på hans förskola från augusti 2011 till tidpunkten för begäran. Den 5 november 2014 fick AA svar från BB att hon skulle återkomma så snart som möjligt. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade AA ännu inte fått ta del av några fotografier eller filmer. Hon hade inte heller fått något beslut i ärendet.

Utredning

JO begärde att Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd skulle komma in med ett yttrande över AA:s anmälan till JO.

Stadsdelsnämnden beslutade att som sitt remissvar anta ett tjänsteutlåtande som hade upprättats vid stadsdelsförvaltningen, avdelningen för förskola. I yttrandet anfördes i huvudsak följande:

Ärendet

Den 27 oktober 2014 begärde vårdnadshavaren att få elektroniska kopior av fotografier och filmer på sitt barn och andra förskolebarn gällande perioden augusti 2014 [rätteligen 2011, JO:s anm.] – oktober 2014, (e-post).

Den 10 november 2014 meddelar vårdnadshavaren avdelningschefen att begäran gäller samtliga fotografier och filmer som tagits på barnet under perioden augusti 2011 till och med 10 november 2014, (e-post).

Den 8 januari 2015 skriver vårdnadshavaren till avdelningschef och förskolechef att hon har haft ett möte med förskolechefen och biträdande förskolechef på Gulsippan och fått ett USB-minne med fotografier på sitt barn. Vårdnadshavaren begär alla bilder där hennes barn är med, vilket inkluderar fotografier där andra barn är med, (e-post).

Den 16 november 2015 kommer förskolechef överens med vårdnadshavaren om att resterande bilder på barnet för läsåret 2015-2016, som inte redan lämnats ut, kommer utlämnas ut i samband med att barnet slutar förskolan, (muntlig kommunikation).

Förvaltningens synpunkter

Regelverket för utlämnande av fotografier innebär att en sekretessprövning alltid görs. Med anledning av de diskussioner och synpunkter som förts kring spridning av fotografier på barn via media har en gemensam policy tagits fram för de kommunala förskolorna i Stockholms stad med stöd av utbildningsförvaltningen. Det innebär att vårdnadshavare måste lämna sitt samtycke till att fotografier/filmer får publiceras alternativt endast användas för internt bruk inom förskolan. Vid särskilda evenemang begärs samtycke för den aktuella aktiviteten. Alla vårdnadshavare har fått en blankett om samtycke i samband med att barnet börjar förskolan. Därutöver tas även hänsyn till de etiska aspekterna där barnen själva involveras och måste vara med på att de vill bli fotograferade eller filmade.

Stadens gallringsföreskrifter innebär att ett begränsat urval av fotografier från varje förskola årligen skickas in till stadsarkivets e-arkiv. Syftet är att bevara fotografier som speglar förskolornas verksamhet. Efter sekretessprövning lämnas de fotografier som kan användas externt till berörda barns familjer. Kvarvarande fotografier gallras.

Anmälaren, vårdnadshavare i ärendet, har över tid kommunicerat med ansvarig förskolechef, avdelningschef med ansvar för den kommunala förskoleverksamheten samt tjänstemän vid utbildningsförvaltningen och stadsarkivet. Överenskommelser har skett med ansvarig förskolechef. Senast den 16 november 2015 var vårdnadshavare och förskolechef överens om att resterande fotografier skulle lämnas i samband med övergången till förskoleklass sommaren 2016.

Förutom de fotografier på vårdnadshavarens son, som lämnades i januari 2015, har dokumentation lämnats ut kontinuerligt i form av projektmappar. Dessa innehåller material från de projekt som det enskilda barnet deltagit i. Här finns även bilder på andra barn där deras vårdnadshavare lämnat sitt medgivande.

Förvaltningen medger att det tagit väl lång tid innan bilder lämnats. Det har på förskolan funnits omständigheter som fördröjt hanteringen. Dels genom att inte alla vårdnadshavare lämnat sitt samtycke, men också med anledning av att en familj mot sin vilja hittade bilder på sitt eget barn på nätet, vilket de inte

godkänt. Detta har medfört en stor osäkerhet inom förskolan att lämna ut fotografier på barn annat än till vårdnadshavare.

AA kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. följande:

I början av december 2014 fick hon ett USB-minne med elva fotografier på enbart sin son. Eftersom hon hade begärt att få samtliga fotografier och filmer som sonen var med på, dvs. även de där sonen var med tillsammans med andra förskolebarn, hade hon ett möte med avdelningschefen och förskolechefen då hon ansåg att förskolan inte hade fullgjort sin skyldighet.

På begäran av JO lämnade förvaltningen in gallringsföreskrifter för förskoleverksamheten som gällde under perioden den 1 oktober 2014–22 juni 2016.

Rättslig reglering m.m.

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. ett fotografi eller 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).

JO har i JO 2016/17 s. 340, dnr 7041-2013, ansett att en socialtjänsts videoinspelningar av umgängestillfällen fick sin slutliga utformning redan när förvaltningen avslutade inspelningarna. De ansågs därmed redan vid den tidpunkten upprättade i TF:s mening.

En begäran om att få ta del av en handling ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Om 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).

Bedömning

I en skrivelse den 27 oktober 2014 till BB vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning begärde AA att få ta del av fotografier och filmer med sin son som förskolepersonalen hade tagit respektive spelat in sedan augusti 2011. AA hänvisade uttryckligen till bestämmelserna i TF i sin begäran. BB svarade AA den 5 november 2014 att hon skulle återkomma så snart som möjligt. AA fick vissa fotografier i december 2014. I november 2015 kom AA och BB överens om att AA skulle få ytterligare fotografier i samband med att hennes son slutade på förskolan sommaren 2016.

Som framgår ovan kan fotografier och filmer som har tagits respektive spelats in av en myndighet utgöra allmänna handlingar. Om de inte har expedierats eller kan hänföras till ett visst ärende, är det avgörande för bedömningen om de anses upprättade i TF:s mening. Mycket talar för att fotografier och filmer som tas respektive spelas in inom ramen för en förskoleverksamhet ofta kan anses upprättade redan i samband med att de togs respektive spelades in, i vart fall om de inte är avsedda att bearbetas eller redigeras (jämför det ovan nämnda beslutet om videoinspelningar av umgängestillfällen hos socialtjänsten [JO 2016/17 s. 340, dnr 7041-2013]).

Enligt stadsdelsnämnden görs alltid en sekretessprövning innan fotografier lämnas ut. Nämnden verkar alltså ha uppfattningen att i vart fall fotografier som tas inom ramen för verksamheten utgör allmänna handlingar. Myndigheten ska då utan dröjsmål lämna ut handlingarna till den som begär att få ta del av dem, om de inte omfattas av sekretess. Om en begäran 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.

Det har kommit fram att AA fick vissa fotografier i början av december 2014, dvs. en dryg månad efter att hon första gången hade gjort sin framställning. Jag kan konstatera att redan den handläggningstiden står i strid med skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen. Genom ett mejl den 8 januari 2015 klargjorde AA att hennes begäran omfattade fotografier och filmer där andra barn var med. Sedan förekom det uppenbarligen en del kontakter mellan AA och myndigheten innan de till slut, den 16 november 2015, kom överens om att de resterande handlingarna skulle lämnas ut till AA i samband med att

hennes son slutade på förskolan sommaren 2016. AA borde givetvis ha fått besked när det gällde det resterande materialet långt tidigare. Nämnden förtjänar kritik för den långsamma handläggningen.

Det är oklart om AA nekades att ta del av några handlingar. Jag anser mig inte ha underlag för att hävda att det var så och alltså inte heller för att kritisera att myndigheten inte meddelade något avslagsbeslut. Jag finner dock anledning att allmänt framhålla att den enskilde, om en utlämnandeframställning inte kan tillmötesgås fullt ut, ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning för att få ett överklagbart beslut.

Vad som har kommit fram i övrigt i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.