

Rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.; kritik mot Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad

Beslutet i korthet: I ett tv-program visades ett inslag från en kommunal lokal där ett uppmärksammat möte med en kommunal nämnd pågick. Såvitt framgick meddelade vakter i lokalen att där rådde förbud mot fotografering m.m.

Det framgick även att tv-bolagets reporter avvisades av vakter när han sökte intervju nämndens förvaltningschef.

Utredningen ger inte underlag för slutsatsen att nämnden själv skulle ha uppställt förbud av det slag som beskrivs i tv-inslaget. Den ger inte heller något entydigt underlag för att bedöma om ingripandet mot Sveriges Televisions reporter hade sin grund i att denne sökte genomföra en intervju. Nämnden måste likväl hållas ansvarig för att ordningen kring det aktuella sammanträdet var så otillfredsställande att den gav upphov till misstankar om att allmänhetens, inklusive journalisters, rätt till insyn otillbörligt begränsades.

Bakgrund och utredning

Den 28 april 2010 sändes ett program i Sveriges Television (Uppdrag granskning) som handlade om mutanklagelser mot tjänstemän inom idrotts- och föreningsförvaltningen i Göteborg. Av programmet framgick bl.a. följande.

I samband med att Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad den 24 mars 2010 höll ett för allmänheten öppet sammanträde hade en reporter begett sig till kommunens lokaler för att intervju nämndens förvaltningschef. I programmet visas en sekvens där reportern vid en ytterdörr möts av en uniformerad vakt. Denne upplyser reportern om förbud mot att filma, fotografera och ta upp ljud i lokalerna. I speakertexten uppger reportern ”man har hyrt in Securitasvakter för att stoppa oss” samt ”man inför i all hast inte bara foto- och ljudupptagningsförbud utan också ett intervjuförbud i kommunens lokaler”.

I en följande sekvens – enligt uppgift i programmet filmad med dold kamera – visas hur reportern efter sammanträdet slut söker upp förvaltningschefen utanför sammanträdesrummet. När reportern frågar ”vi skulle vilja göra en intervju med dig” avbryts han av en vakt som säger ”kan du gå utanför avspärningen”.

Reportern frågar om han inte får prata med förvaltningschefen, varvid vakten svarar ”tyvärr inte innanför avspärningarna”.

Sedan programmet hade sänts inkom ett antal anmälningar till JO där det framfördes kritik mot det sätt på vilket reportern hindrats i sitt arbete. Efter att ha tagit del av anmälningarna och tv-inslaget beslutade jag att på eget initiativ söka utreda dessa omständigheter.

Utredning

En promemoria upprättades hos JO. Där beskrevs de ovan redovisade omständigheterna, såsom de kunde uppfattas utifrån tv-inslaget. Promemorian sändes till idrotts- och föreningsnämnden, som bereddes tillfälle att yttra sig över beskrivningen. Det angavs att berörd befattningshavare borde ges tillfälle att lämna synpunkter. I promemorian ställdes även vissa frågor till nämnden.

Idrotts- och föreningsnämnden beslutade den 25 augusti 2010 att ställa sig bakom ett tjänsteutlåtande upprättat av tf. förvaltningschefen AA och verksamhetschefen BB, och ge in det som svar till JO. I yttrandet uppgavs huvudsakligen följande.

Nämnden beslutade i februari 2005 att dess sammanträden skulle vara öppna för allmänheten. Några tydliga riktlinjer för vad som därvid närmare skulle gälla fanns emellertid inte vid tiden för det här aktuella sammanträdet. I kompletterande riktlinjer har nämnden därefter, den 9 juni 2010, bl.a. slagit fast att det är tillåtet med ljud- och bildupptagning under sammanträdena.

Nämnden har aldrig fattat några beslut om förbud mot att filma, ta upp ljud, fotografera eller genomföra intervjuer i kommunens lokaler. Såvitt nämnden förstod stämde detta heller inte överens med de instruktioner som förvaltningen hade gett vaktbolaget. Instruktionen innebar att det inte var tillåtet att filma eller ta upp ljud ”under sammanträden i nämndens sammanträdeslokaler”.

Beträffande arrangemangen vid det aktuella sammanträdet anförde nämnden bl.a. följande.

Inför nämndsammanträdet den 24 mars gjorde dåvarande förvaltningschef bedömningen att det fanns risk för att mötet liksom ordinarie verksamhet i kontorsbyggnaden skulle kunna störas och ville förebygga detta genom anlitande av vakter, avspärningar och uttryckliga förbud mot bild- och ljudupptagning samt intervjuer i nämndens sammanträdeslokaler.

För verkställighet av dessa beslut kom flera medarbetare på handläggarnivå att instrueras direkt av förvaltningschefen. Här har det uppenbart kommit att uppstå oklarheter om huruvida förvaltningschefens beslut om förbud enbart gällde nämndens sammanträdeslokaler och under själva sammanträdet eller även andra delar av kontorsbyggnaden och andra tidpunkter. Dessa oklarheter kan också ha kommit att påverka vakternas agerande.

Enskilda har enligt nämnden inte fritt tillträde till förvaltningens kontorslokaler. De förväntas anmäla sig i receptionen, varefter berörd tjänsteman tillfrågas om huruvida han eller hon tar emot besök. Avgränsningen mellan entrén till nämndsalen och kontorslokalerna är inte helt tydlig och var därför vid det aktuella tillfället markerad med en cirka en meter hög avspärning. Den avspärningen var tydlig för de närvarande, men framgick kanske inte av tv- inslaget. Reportern

passerade denna för att nå förvaltningschefen, som inte ville låta sig intervjuas. Först efter att reportern hade passerat avspärningen ingrep vakten.

Nämnden beklagade händelserna i samband med det aktuella sammanträdet. Med anledning av det inträffade hade mer precisa riktlinjer fastställts. Dessa bifogades. Nämnden utgick från att risken för att något liknande ska kunna hända igen hade undanröjts genom de åtgärder som den sålunda vidtagit.

Bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

Det som anmälts till JO och föranlett denna utredning gäller vad som tilldrog sig utanför nämndens sammanträdesrum, men i kommunens lokaler. Vad som sägs i det följande tar därför inte sikte på de särskilda förhållanden som råder i lokaler där förhandlingar eller sammanträden äger rum (jfr om detta i JO:s beslut den 29 december 2010; dnr 6968-2009).

Av tv-inslaget att döma blev en reporter av uniformerad vakt i entrén upplyst om att det i lokalerna rådde diverse förbud. Han blev vidare, likaledes av uniformerad vakt, avvisad när han ville intervjua nämndens förvaltningschef. Utredningen här har inriktats på att i görlig mån klarlägga vad som därvid faktiskt förekommit, i syfte att bedöma lagligheten och lämpligheten däri.

Utredningen har begränsats till en anmodan till nämnden att kommentera händelserna och att besvara vissa frågor. Jag noterar därvid att nämnden, såvitt framgår, valt att inte låta förvaltningschefen komma till tals. (Av yttrandet kan utläsas att förvaltningschefen inte längre har kvar sin befattning.) Nämnden synes likväl vilja lägga skulden för den situation som uppkom på henne.

Det övergripande ansvaret åvilar dock nämnden. Frågan om hur detta bör bedömas ska prövas med utgångspunkt från den rättsliga regleringen. Eftersom ärendet väcker flera frågor av principiellt intresse finns det skäl att inledningsvis ge ett något bredare perspektiv på regleringen.

Allmänhetens tillträde till en myndighets lokaler

Det allmännas verksamhet bedrivs för medborgarnas räkning. Det är därför självklart att de ska ha insyn i hur denna bedrivs. Från den synpunkten gäller att myndigheternas dörrar ska stå öppna för medborgarna. Detta måste alltså vara huvudregeln. För åtskilliga myndigheters verksamheter gäller dock att de inte fullt ut kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt om allmänheten skulle ha rätt att röra sig fritt överallt i deras lokaler.

JO har uttalat sig om detta (se t.ex. JO 1982/83 s. 203 och JO 2006/07 s. 408). Av JO:s ställningstaganden framgår att myndigheters lokaler inte utgör platser där allmänheten har rätt att vistas efter – som det flera gånger uttryckts – eget gottfinnande.

Myndigheter kan därför inskränka allmänhetens tillträde till att endast gälla vissa delar av lokalerna eller under vissa tider. Vidare kan de ställa upp ordningsregler. Myndigheternas frihet i dessa avseenden är dock inte obegränsad.

Tillträdes- och ordningsregler får inte vara godtyckliga, diskriminerande eller på annat sätt dikterade av ovidkommande skäl. Den för all myndighetsverksamhet grundläggande regeln i 1 kap. 9 § regeringsformen, som föreskriver att saklighet och opartiskhet iakttas, sätter en tydlig ram. Av kravet på att uppställda regler ska ha saklig grund följer att möjligheterna att begränsa allmänhetens tillträde till och frihet att vistas i en myndighets lokaler kan variera beroende på vad slags verksamhet som bedrivs. Det är t.ex. skillnad mellan att besöka ett kommunalt bibliotek (jfr JO 2009/10 s. 436) och att uppehålla sig i landstingens sjukhuslokaler (jfr JO:s beslut med dnr 601-1986, som omnämns nedan).

På flera områden föreskrivs även en skyldighet för myndigheter att ta emot allmänheten. Enligt 5 § förvaltningslagen ska myndigheter vara tillgängliga. De kan, som det heter i en kommentar till bestämmelsen, ”inte stänga om sig” (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, tredje upplagan, s. 90). Bestämmelsen slår uttryckligen fast att myndigheter ska ta emot besök från enskilda. Vidare har myndigheter enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen en principiell skyldighet att på stället tillhandahålla allmänna handlingar om någon önskar ta del av dem. För kommunala myndigheter följer även av kommunallagen vissa krav på att allmänheten kan besöka kommunens lokaler. Enligt 5 kap. 9 och 62 §§ gäller t.ex. att vissa handlingar ska anslås på kommunens anslagstavla; allmänheten måste då ha tillträde till den lokal där anslagstavlan finns. Motsvarande gäller då en kommunal nämnd valt att hålla sina sammanträden öppna för allmänheten; allmänheten måste då självfallet även ha tillträde till de lokaler varigenom sammanträdesrummet nås.

En myndighets möjlighet att ställa upp ordningsregler för sina lokaler, såsom fotograferings- och ljudupptagningsförbud

Om det finns förutsättningar för en myndighet att begränsa allmänhetens tillträde till dess lokaler har myndigheten även rätt att ställa upp villkor för den som beviljas tillträde. Det följer av den allmänna principen att en mindre ingripande åtgärd kan vidtas inom ramen för en befogenhet att vidta en mer ingripande åtgärd. Intresset av öppenhet i det allmännas verksamheter gagnas av att begränsningar inte görs mer långtgående än vad som är påkallat från verksamhetens synpunkt. Om risker för ordningsstörningar eller integritetskränkningar kan förebyggas genom ett fotograferingsförbud är detta att föredra framför att helt utestänga allmänheten från en myndighetslokal.

För uppställandet av sådana ordningsregler gäller samma grundläggande förutsättningar som för uppställandet av tillträdesregler, dvs. att de ska vara förenliga med 1 kap. 9 § regeringsformen.

Frågor av detta slag har tidigare varit föremål för JO:s bedömning. Följande beslut kan här anföras som exempel.

I ett beslut den 27 mars 1987 (dnr 601-1986) godtog JO att en sjukhusledning av integritetsskäl hade förbjudit fotografering utan särskilt tillstånd i sjukhusets lokaler, inklusive en cafeteria dit allmänheten hade tillträde.

I ett beslut den 7 juni 1994 (dnr 1246-1993) behandlade JO frågan om en skolledning haft godtagbara skäl för att vägra en journalist tillträde till en skola, där denne avsåg att göra ett filmreportage som skulle visas i tv. I det fallet hade skolledningens vägran grundats på en bedömning av vilken inverkan det tänkta reportaget skulle kunna komma att få på arbetsmiljön i skolan, liksom på hänsyn till personalens och elevernas integritet. JO ansåg inte att de överväganden som hade legat till grund för skolledningens beslut kunde bedömas som utslag av godtycke från ledningens sida och riktade därför inte någon kritik mot beslutet.

De redovisade ärendena visar att fotograferingsförbud m.m. i myndigheters lokaler kan vara godtagbara. Huvudregeln måste likväl vara att enskilda, i myndighetslokaler till vilka allmänheten har tillträde, även har rätt att fotografera, filma och ta upp ljud.

Förbud mot att i en myndighets lokaler intervjua tjänstemän

Grundlagens regler om meddelarfrihet ger enskilda tjänstemän rätt att tala med journalister (1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen). Journalisters möjligheter att ställa frågor ges vidare ett visst skydd genom grundlagens regler om rätt att anskaffa uppgifter för publicering (s.k. anskaffarfrihet [1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen]). Varken meddelarfriheten eller anskaffarfriheten innefattar dock någon skyldighet för myndigheter eller tjänstemän att lämna upplysningar till massmedia.

Några särskilda regler om att myndigheters företrädare ska svara på frågor från företrädare för massmedierna finns inte heller i övrigt; utgångspunkten i svensk rätt är att journalister inte intar någon rättslig särställning i förhållande till andra enskilda. Det betyder att den allmänna principen i 4 § förvaltningslagen – att myndigheter ska besvara frågor från enskilda, så snart som möjligt – gäller, oavsett vem det är som frågar. Skyldigheten gäller myndigheten som sådan, inte varje enskild tjänsteman.

Även om det saknas rättsregler om att myndigheter ska ta särskild hänsyn till massmedia är det många gånger lämpligt att göra det. Massmedierna fyller en viktig och indirekt grundlagsskyddad samhällsfunktion vars fullgörande myndigheter generellt sett bör underlätta. Därtill kommer att det oftast ligger i en myndighets eget intresse att genom bidrag med upplysningar säkerställa att den information som går ut via massmedia blir så korrekt och allsidig som möjligt.

Det finns självfallet inte heller utrymme för att särbehandla företrädare för massmedia på ett negativt sätt. De principer som gäller allmänheten gäller även journalister. Det innebär bl.a. att allmänna förbud mot att i myndighetslokaler intervjuar myndigheternas företrädare inte får förekomma, eftersom de vore oförenliga med förvaltningsrättsliga principer om service och tillgänglighet. Därutöver torde förbud av det slaget komma i konflikt med såväl den enskildes meddelarfrihet som journalisters anskaffarfrihet.

De här aktuella händelserna

Uppgifterna i tv-inslaget om att en vakt i entrén meddelade att det rådde förbud mot film- och ljudupptagning i lokalerna som helhet vinner stöd i det vakten uttalar i programmet. Huvudregeln är som framgått att film- och ljudupptagning är tillåten i lokaler dit allmänheten har tillträde. Något sakligt skäl för att frångå den principen under de här aktuella omständigheterna är svårt att tänka sig; i anslutning till lokaler där en kommunal nämnd håller offentliga sammanträden föreligger typiskt sett ett starkt intresse av öppenhet och insyn. Det har med andra ord inte framkommit något som visar att det skulle ha varit godtagbart att i anslutning till detta sammanträde göra något undantag från huvudregeln.

Det är ostridigt att reportern avvisades av vakter i samband med att han sökte göra en intervju med förvaltningschefen. Det är däremot inte klarlagt om detta berodde på att han begett sig in i lokaler dit allmänheten inte ägde tillträde eller på att han ville intervjuas henne. Vaktens svar till reportern – att denne inte fick ställa frågor innanför avspärningarna – kan, i förening med att reportern inte dessförinnan hade avvisats, tolkas som att denne fick vistas i lokalen men inte om han ställde frågor. I alla händelser har det uppstått oklarhet om anledningen till vaktens ingripande. Det inträffade understryker vikten av att de eventuella tillträdes- och ordningsregler som gäller är tydligt angivna och att de tillämpas konsekvent. Risken är annars att det, som i detta fall, framstår som om allmänheten kan röra sig relativt fritt i lokalerna, men att den friheten inte gäller för en journalist som önskar ställa frågor till befattningshavare.

Nämndens ansvar

Utredningen ger inte underlag för slutsatsen att nämnden själv skulle ha uppställt något fotograferings- eller ljudupptagningsförbud av det slag som beskrivs i tv-inslaget. Den ger inte heller något entydigt underlag för att bedöma om ingripandet mot Sveriges Televisions reporter hade sin grund i att denne sökte genomföra en intervju.

Nämnden har emellertid vidgått att åtgärder som vidtagits från dess sida lett till oklarheter. Jag noterar att vad som därvid anförts inte direkt motsäger den beskrivning som i programmet gavs om fotoförbud m.m. och inte heller reporterens beskrivning av att han av vakter förbjöds genomföra intervjun. Utredningen ger sammanfattningsvis grund för slutsatsen att från nämnden emanerande åtgärder gett upphov till missförstånd, som i sin tur synes ha lett till att förbud mot intervjuer, fotografering m.m. felaktigt meddelats allmänhet och journalister.

Nämnden måste således hållas ansvarig för att ordningen kring sammanträdet den 24 mars 2010 var så otillfredsställande, att den föranledde misstankar om att allmänhetens, inklusive journalisters, rätt till insyn otillbörligt begränsades. Detta hade enkelt kunnat undvikas genom tydligare regler, utformade och tillämpade i enlighet med de principer som ovan redovisats. Jag noterar att nämnden dragit slutsatser av det slaget och vidtagit åtgärder för att något liknande inte ska hända igen. Idrotts- och föreningsnämnden i Göteborgs stad ska likväl kritiserats för det inträffade.