

Förbud mot fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten

Beslutet i korthet: En länsstyrelse har hållit ett sammanträde i ett miljöbalksärende öppet för allmänheten, men förbjudit fotografering och filmupptagning, med hänvisning till att detta kunnat verka återhållande på sakägarnas vilja att yttra sig. Länsstyrelsen anses ha haft befogenhet att göra så. Förbudet har uppfyllt regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Det anses inte ha inneburit att journalister som arbetar med tv diskriminerats i förhållande till andra journalister.

Bakgrund och utredning

Två journalister vid TV4Nyheterna Uppsala anmälde Länsstyrelsen i Uppsala län och ordföranden i miljöprövningsdelegationen till JO. Deras klagomål gällde ett beslut att inte tillåta fotografering och filmupptagning vid ett sammanträde i ett uppmärksammat ärende som gällde Uppsala flygplats. Det framgick att de ansåg att journalister som arbetade med rörliga bilder på det sätt TV4Nyheterna gör diskriminerades i förhållande till andra journalister.

Länsstyrelsen i Uppsala län anmodades att yttra sig. I sitt yttrande anförde länsstyrelsen inledningsvis följande.

Länsstyrelsen prövar för närvarande en ansökan om tillstånd enligt 9 kap Miljöbalken att bedriva viss flygverksamhet i Uppsala kommun. Beslut i ärendet ska enligt 16 § 1 Länsstyrelse-instruktionen fattas av myndighetens miljöprövningsdelegation. Beredning och föredragning av ärendet sker vid Länsstyrelsens miljöskydds-enhet.

Som ett led i denna prövning inbjöd Länsstyrelsen dem som saken angår (s.k. sakägare) till ett sammanträde enligt 19 kap 4 § 3 miljöbalken den 25 november 2009, där dessa skulle få tillfälle att lämna synpunkter på ansökan samt ställa frågor till sökanden i ärendet. Eftersom den aktuella flygverksamheten avses bedrivas i närhet av Uppsala tätort är såväl antalet sakägare som allmänhetens intresse för frågan stort. Mot bakgrund härav spred Länsstyrelsen information om sammanträdet – utöver den i 10 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrivna kungörelsen i ortstidning – genom utdelning av meddelande i alla brevlådor i ett stort område runt den tilltänkta flygplatsen, genom information på Länsstyrelsens hemsida på Internet samt genom ett pressmeddelande till massmedia.

Sammanträdet samlade ett stort antal deltagare (sakägare och allmänhet) samt representanter för massmedia. Mötet leddes av ordföranden i miljöprövningsdelegationen, länsassessorn AA.

Länsstyrelsen bifogade ett yttrande från AA. Denne anförde bl.a. följande.

Vid det aktuella sammanträdet, liksom vid alla andra sammanträden med sakägarna som Länsstyrelsen hållit i tillståndsärenden enligt MB, rådde film- och fotograferingsförbud, vilket jag delgav de närvarande företrädarna för massmedia innan sammanträdet. Däremot var det tillåtet med ljudupptagning vid sammanträdet. Vid inledningen av sammanträdet erinrade jag återigen om att det inte var tillåtet att filma och fotografera under själva den kommunikativa delen av sammanträdet, dvs. den del av sammanträdet då sakägarna ställer frågor till sökanden och uttrycker sina synpunkter om den verksamhet som ansökan avser. Jag bad vidare företrädarna för massmedia att respektera förbudet.

[Det] var ... fråga om ett sammanträde med sakägarna och ett sådant sammanträde ska genomföras på ett sådant sätt att det underlättas för sakägarna att lägga fram sina synpunkter (se prop. 1969:28 s. 272). Fråga var således inte om någon slags allmän hearing om de i massmedia i Uppsala mycket omdiskuterade planerna på civilt linjeflyg vid Uppsala flygplats (Årna). Fotografering och filmning under ett sådant sammanträde med sakägarna underlättar definitivt inte för sakägarna att fritt lägga fram sina synpunkter. Fotografering och filmning har en stark hämmande effekt vid ett sådant sammanträde.

Länsstyrelsen underströk avslutningsvis vikten av goda kontakter med såväl länsinnevånarna som massmedia, och fortsatte:

I detta fall har dock mass medias intresse av att genom filmning av deltagarna bevaka sammanträdet fått vika för intresset av en omsorgsfull utredning i ett viktigt förvaltningsärende och omsorgen om sakägarnas integritet i ett ärende som rört upp starka känslor. Länsstyrelsen är angelägen att denna avvägning i det enskilda fallet inte ska tas till intäkt för att myndigheten motarbetar mass medias nyhetsbevakande roll. Länsstyrelsens åtgärder att hålla mass media informerad om sammanträdet samt att inbjuda media till mötet är uttryck för Länsstyrelsens strävan att underlätta god insyn i ärendehandläggningen. Som ett led i denna strävan kommer Länsstyrelsen i fortsättningen att i liknande situationer i god tid innan sammanträdet träffa företrädare för mass media för att reda ut vad som gäller under sammanträdet.

Rättslig reglering m.m.

I 19 kap. miljöbalken finns bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas prövning av ärenden enligt miljöbalken. Där anges bl.a. att en länsstyrelse ska hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet (19 kap. 4 § punkten 3). Sammanträdet utgör ett led i beredningen av ärendet hos myndigheten. Ett bärande syfte är att underlätta för enskilda sakägare att komma till tals och komplettera utredningen i ärendet.

Sakägarkretsen i ett ärende enligt miljöbalken är många gånger vid och svår att avgränsa. Besked om tid och plats för ett sammanträde ska därför kungöras i ortstidning. Naturvårdsverket, sökanden och andra som har yttrat sig i ärendet ska på lämpligt sätt underrättas (se 10 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd [1998:899]).

Författningarna på miljörettens område innehåller i övrigt inte några närmare regler om förfarandet vid ett sammanträde enligt 19 kap. 4 §. Inte heller förvaltningslagen innehåller några regler om förfarandet vid sammanträden hos förvaltningsmyndigheterna.

Enligt 16 kap. 4 § brottsbalken kan den som genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör en domstols förhandling eller annan statlig eller kommunal förrättning dömas för störande av förrättning. Bestämmelsen torde gälla sammanträden av det här aktuella slaget (jfr Holmqvist m.fl., Brottsbalken. En kommentar, s. 16:16). Ordningsföreseelser av mindre allvarligt slag omfattas inte av straffansvaret (jfr a.st.).

En fråga liknande den som här uppkommit har tidigare behandlats i JO 1984/85 s. 413. Även det ärendet gällde en länsstyrelse som förbjudit filmupptagning vid ett sammanträde enligt (den dåvarande) lagstiftningen på miljöområdet. I beslutet anförde JO – som inte ansåg att länsstyrelsen handlat felaktigt eller olämpligt – att rättsläget kunde beskrivas på följande sätt:

En länsstyrelse som håller ett offentligt sammanträde enligt 14 § miljöskyddslagen har i princip möjlighet att förbjuda filmupptagningar vid sammanträdet. Men för detta fordras att myndigheten i det enskilda fallet bedömer att upptagningen skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras. Självfallet kan myndigheten inte utan vidare utgå från att filmupptagningar generellt försvårar utredningen vid offentliga sammanträden av detta slag. Det skall tilläggas att myndigheterna alltid bör i positiv anda överväga vilka möjligheter det finns att i rimlig utsträckning tillgodose massmediernas intressen vid sådana sammanträden.

Samma bedömning av rättsläget har gjorts i ett ärende som gällde möjligheten för en förrättningslantmätare att förbjuda ljudupptagning vid ett sammanträde (JO 2006/07 s. 419).

Bedömning

Det finns inga särskilda regler för hur ett sammanträde av det slag som TV4 Nyheterna Uppsala bevakade ska gå till. Det finns således varken uppställt något krav på offentlighet eller på begränsad tillträdesrätt. Länsstyrelsen har i detta fall beslutat om att hålla sammanträdet med sakägarna öppet för allmänheten. Ordföranden har därefter vid sammanträdet meddelat vissa ordningsregler. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen m.m. har han i egenskap av länsstyrelsens representant och ordförande haft rätt att göra det.

En förutsättning är dock att det grundläggande kravet på saklighet och opartiskhet – 1 kap 9 § regeringsformen, som gäller i all myndighetsverksamhet – iakttagits. Kravet innebär bl.a. att en myndighets åtgärder inte får påverkas av ovidkommande skäl. De får inte heller innebära att någon diskrimineras.

Länsstyrelsen har redovisat såväl varför sammanträdet hölls öppet för allmänheten som varför fotografering och filmupptagning inte tilläts under vissa delar. Sammanträdets ordförande har i det senare hänseendet hänvisat till att ett sådant sammanträde som det var fråga om ska genomföras så att det underlättar för sakägarna att lägga fram sina synpunkter. Fotografering och filmupptagning underlättar enligt ordföranden definitivt inte detta. Tvärtom bedömde han att aktivitet av det slaget har en stark hämmande effekt.

De anförda skälen är inte ovidkommande. De visar att det fanns en saklig grund för de ordningsregler länsstyrelsen ställde upp. Jag delar länsstyrelsens uppfattning att syftet med sammanträdet – att ge den beslutande myndigheten möjlighet att för sakens utredning inhämta synpunkter från sakägarna och att i övrigt ge dem tillfälle att komma till tals – var överordnat intresset av att tillåta fotografering och filmupptagning. Eftersom fotografering och filmupptagning typiskt sett torde upplevas som mer störande av människor i allmänhet än ljudupptagning anser jag inte heller att det finns skäl att ifrågasätta sakligheten i den bedömning som länsstyrelsen redovisat när det förra förbjöds medan det senare tilläts.

Det meddelade förbudet var såvitt framkommit generellt och alltså inte specifikt riktat mot anmälarna. Den omständigheten att de som journalister arbetar med rörliga bilder kan inte anses innebära att filmningsförbudet diskriminerat dem i förhållande till andra journalister. Ett motsatt synsätt skulle för övrigt innebära att störande filmupptagning bara kan förhindras om man samtidigt begränsar möjligheten att dokumentera i ljud och skrift. En sådan begränsning vore sakligt obefogad, eftersom den skulle sträcka sig långt utöver det behov som föranleder den.

Anmälarna har även hänvisat till att länsstyrelsen hade kunnat välja andra sätt att tillgodose de ändamål man ville uppnå med fotograferings- och filmningsförbudet. – Intresset av insyn i det allmännas verksamheter är utomordentligt starkt. Det finns därför alltid skäl för myndigheter att noga överväga alternativ till åtgärder som försvårar för massmediernas representanter att utföra sitt arbete. Även om något eller några av de förslag anmälarna för fram hade varit värda att överväga, finner jag dock inte skäl att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning i detta fall.

Sammanfattningsvis saknas det rättsliga grunder för kritik mot länsstyrelsen för det sätt på vilket sammanträdet genomfördes. Förbudet mot filmning kom dock uppenbarligen som en överraskning för anmälarna, och uppfattades som kontroversiellt. Det synes troligt att detta skulle ha kunnat undvikas om informationen till allmänhet och massmedia inför sammanträdet hade innefattat upplysningar om de ordningsregler som skulle tillämpas. Det framgår av länsstyrelsens yttrande att styrelsen redan dragit slutsatsen att förberedelserna i det hänseendet kunde ha varit bättre.