

**Kritik mot ordföranden i Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun för att han ensam beslutat om ett förbud för åhörare att göra inspelningar med ljud och bild under ett styrelsesammanträde som var öppet för allmänheten**

**Beslutet i korthet:** Vid ett sammanträde som var öppet för allmänheten beslutade ordföranden i Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun (som är en kommunal nämnd) om en ordningsregel som innebar att åhörarna inte fick göra inspelningar med ljud och bild under en del av sammanträdet.

JO konstaterar att en kommunal nämnd i princip kan besluta om ordningsregler som innebär att åhörare vid ett öppet sammanträde inte får spela in med ljud och bild. Regeln får dock inte vara godtycklig, diskriminerande eller på annat sätt föranledd av ovidkommande skäl. Enligt JO är den självklara utgångspunkten att det ska vara tillåtet för åhörare att göra ljud- och bildupptagningar vid öppna sammanträden. Utredningen ger inte underlag för JO att hävda att det inte fanns en godtagbar grund för ordningsregeln i det aktuella fallet. Det är dock enligt JO nämnden som ska besluta om en ordningsregel av det här slaget. Styrelsens ordförande får därför kritik för att han ensam beslutade om ordningsregeln.

**Bakgrund och anmälningar till JO**

Den 18 oktober 2012 höll Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun ett sammanträde vid vilket styrelsen tog ställning till ett förslag till en ny grundskoleorganisation. Sammanträdet, som var öppet för allmänheten (alltså offentligt), leddes av utbildningsstyrelsens ordförande AA. I två anmälningar till JO framfördes klagomål mot hur AA agerade mot åhörarna under sammanträdet. Båda anmälningarna prövas i detta beslut.

**Anmälan från BB (JO:s ärende dnr 6356-2012)**

BB anförde bl.a. följande. Nätverket Rädda Kyrkskolan hade tillsammans med föreningen Direkt demokrati planerat att sända mötet live på internet. Det berodde på att flera personer som var intresserade var hemma med små barn. AA förbjöd dem att sända live från mötet. Han förbjöd även åhörare att filma, spela in eller på annat sätt rapportera från mötet. AA beslutade om dessa inskränkningar utan att fråga övriga ledamöter i styrelsen. – Under en paus i sammanträdet blev BB konfronterad av AA som bl.a. frågade honom vem som hade filmat och rapporterat från mötet på Facebook.

## Anmälan från CC (JO:s ärende dnr 6488-2012)

CC anförde bl.a. att AA enväldigt dikterade mötesregler och försökte hindra åhörarens rapportering via Facebook från mötet. – CC framförde även klagomål mot den ”politiska koalitionsledningen i Värmdö kommun”, bl.a. för att underlaget för det aktuella beslutet varit bristfälligt och för att beslutsprocessen varit stängd.

## Utredning

JO begärde att Utbildningsstyrelsen i Värmdö kommun skulle yttra sig över det som BB och CC hade framfört om att åhörare förbjudits att filma, spela in och rapportera direkt från sammanträdet på internet (Facebook).

Av ett protokoll från utbildningsstyrelsens sammanträde den 18 april 2013 framgick att styrelsen inte var enig i fråga om hur yttrandet till JO skulle utformas. Utbildningsstyrelsen (dvs. styrelsens majoritet) beslutade att som sitt remissvar till JO översända ett yttrande där i huvudsak följande anfördes:

Kommunens styrdokument ”Gemensamma bestämmelser för nämnder och styrelser i Värmdö kommun” anger att samtliga nämnder och styrelser rekommenderas att hålla sina sammanträden öppna för allmänheten. I linje med detta var utbildningsstyrelsens sammanträde den 18 oktober öppet för åhörare.

Sammanträdet samlade ett förhållandevis stort antal åhörare, 40-60 personer. Sammanträdet leddes av utbildningsstyrelsens ordförande AA.

Ordförande inledde mötet med att uttrycka uppskattning över det stora antal åhörare som sammanträdet samlat. Ordförande informerade samtidigt om vissa ordningsregler, däribland att upptagning av bild och ljud under beslutsöverläggningarna avseende ärende om förändrad skolorganisation inte var tillåtet. Det motiv som anfördes var att syftet med sammanträdet kunde äventyras, nämligen ledamöternas möjlighet att på sakliga grunder och fria från yttre påverkan under sammanträdet fatta beslut å medborgarnas vägnar. Ordförande meddelade sin uppfattning att med hänsyn till omsorg om beslutsprocessen var alternativet att underställa utbildningsstyrelsen frågan om att helt utesluta åhörare från sammanträdet, vilket bedömdes som ett sämre alternativ ur öppenhetssynpunkt.

Mot bakgrund av tidigare händelser under hösten 2012 understöddes ordförandes beskrivning av enskilda ledamöter som muntligt delgav att upptagning av bild och ljud för livesändning till en bredare publik skulle ha en hämmande effekt på möjligheten att under det aktuella sammanträdet utöva uppdraget som förtroendevald. Andra ledamöter ifrågasatte den aktuella ordningsregeln.

Ordföranden meddelade inte något förbud mot att rapportera om det pågående mötet på Internet/Facebook. Något beslut om att förbjuda upptagning av ljud och bild fattades inte vid sammanträdet den 18 oktober 2012, varken av ordföranden eller utbildningsstyrelsen (protokoll bifogas).

Det förslag som ledamöterna hade att ta ställning till rörde en förändrad skolorganisation för Värmdö kommun. Förslaget hade under hösten 2012 lett till intensiv debatt präglad av starka känslor inom lokalsamhället. Enskilda ledamöter i utbildningsstyrelsen har vittnat om upplevelser av obehag och personlig utsatthet till följd av den intensiva debatt som förslaget förde med sig.

Utbildningsstyrelsen anför att ordföranden inte har handlat felaktigt eller olämpligt. Det åligger en ordförande att fastställa ordningsregler för sammanträden för att upprätthålla möjligheten till demokratiskt beslutsfattande. Ordförandens agerande för att kunna genomföra mötet fyller kravet på saklighet och opartiskhet då åtgärden inte påverkades av ovidkommande skäl och ingen enskild person blev diskriminerad.

Då önskemål om ordningsreglerna ifrågasattes av ledamöter i styrelsen hade ett möjligt alternativt agerande varit att underställa frågan utbildningsstyrelsen för avgörande. Genom ordförandes ordningsregler kunde mötet genomföras.

Utbildningsstyrelsen och Värmdö kommuns övriga nämnder och styrelser eftersträvar öppenhet och dialog med medborgarna. Offentliga sammanträden och olika former av medborgardialoger är viktiga inslag i detta.

Utbildningsstyrelsen utgår inte från att upptagning av bild och ljud generellt försvårar beslutsöverläggningar under dess sammanträden. I detta fall innebar dock ordningsregler för sammanträdet att enskilda åhörarens intresse av upptagning av bild och ljud för livesändning fick ge vika för intresset av en omsorgsfull beslutsöverläggning.

Av samma protokoll framgick att minoriteten reserverat sig och för egen del anfört bl.a. följande:

Den socialdemokratiska gruppen stödjer utgångspunkten att det är ordförande som leder mötet, men vi invänder oss i huvudsak mot ordförandes agerande när det gäller:

1. Verklighetsbeskrivningen
2. Principen om öppna möten
3. Bedömning av ordförandens agerande

#### **Verklighetsbeskrivningen**

Den socialdemokratiska nämndgruppen känner inte igen sig riktigt i den verklighetsbeskrivningen som anges i utredningen. Enligt gruppens historiebegränsning förklarade ordföranden ordningsreglerna utan att nämnden fattade ett kollektivt beslut om dem. Socialdemokraterna protesterade tydligt mot ordningsreglerna. Det gavs aldrig möjlighet för ledamöterna att rösta om frågan om ordningsregler. Under mötet sprids det information skriftligt via Facebook om att medborgarnas rätt att sprida mötet via ljud och bild har förbjudits. Ordföranden AA reagerar mot detta under pågående möte.

#### **Principen om öppna möten**

När ordförande väl förklarat att mötet är öppet för allmänheten så kan man inte begränsa deras möjligheter att dela med sig av det som sägs under mötet. Vi värnar och uppmuntrar medborgarnas möjlighet till insyn i de demokratiska processerna. Det strider mot grundläggande demokratiska principer att under ett öppet möte sätta upp ordningsregler som innefattar att medborgarna begränsas i hur de får sprida informationen från mötet. Att politiker inte ska kunna filmas/fångas upp på ljudband under argumentet att det skulle ha en hämmande effekt på de förtroendevaldas möjligheter att fatta svåra beslut är inte tillräckligt bra. Vi politiker måste fatta svåra beslut, och därmed måste vi också ibland utstå kritik.

Upplever de förtroendevalda att de är utsatta för någon form av hot, bör ordförande förklara mötet stängt av säkerhetsskäl.

Vi menar att denna typ av agerande har en negativ påverkan på medborgarnas syn på politiker i allmänhet, vilket drabbar oss alla. Vi välkomnar därför att JO prövar fallet eftersom det är vägledande för hur vi hanterar situationen framöver. Vi stödjer att ordföranden måste styra mötet.

#### **Bedömning av ordförandens agerande**

Vi kan inte ställa oss bakom formuleringen på s. 2, "Utbildningsstyrelsen anför att ordföranden inte har handlat felaktigt eller olämpligt".

Vi anser att ordföranden har agerat såväl felaktigt som olämpligt genom att

1. begränsa medborgarnas demokratiska rättigheter (dokumentera och sprida information) under ett öppet möte.
2. Inte låta US fatta ett formellt beslut i ärendet.

En kopia av ett protokoll från sammanträdet den 18 oktober 2012 bifogades styrelsens yttrande.

BB kommenterade remissvaret.

Under handläggningen hos JO kom det in en skrivelse från DD som uppgav att han varit åhörare vid sammanträdet den 18 oktober 2012. I skrivelsen anförde DD bl.a. följande. AA hotade att stänga sammanträdet om han kom på någon som rapporterade från mötet, videofilmade det eller använde sig av ljud-upptagning med exempelvis mobiltelefon. Detta gjorde att han inte rapporterade från mötet eftersom han var rädd för att AA i så fall skulle stänga sammanträdet. BB berättade för honom att han under pausen konfronterats av AA.

### **Bedömning**

Jag vill inledningsvis framhålla att syftet med JO:s granskning i första hand är att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem, dvs. om myndigheterna har agerat korrekt i formellt hänseende. Mot denna bakgrund går jag inte in på de klagomål som har framförts angående bl.a. att underlaget för utbildningsstyrelsens beslut om grundskoleorganisation i kommunen varit bristfälligt. Min granskning avser således bara hanteringen av frågan om ljud- och bildupptagningar vid det aktuella sammanträdet.

Utbildningsstyrelsen är en kommunal nämnd, vilket innebär att det är kommunallagen (1991:900), KL, som reglerar hur styrelsen ska handlägga och fatta beslut i ärenden. I 6 kap. 19 a § första stycket KL föreskrivs som huvudregel att en nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Enligt samma bestämmelse får dock nämnden besluta att dess sammanträden ska vara offentliga om fullmäktige har godkänt det. Vidare framgår av bestämmelsen att en nämnd i vissa situationer, som inte är aktuella i det här ärendet, alltid ska hålla sitt sammanträde inom stängda dörrar. KL innehåller inte några särskilda regler om hur offentliga nämndsammanträden ska gå till. Vissa sådana bestämmelser finns dock för kommunfullmäktige.

För kommunfullmäktiges del är utgångspunkten att fullmäktiges sammanträden ska vara offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Detta framgår av 5 kap. 38 § KL. Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden. Enligt 5 kap. 39 § KL ansvarar han eller hon för ordningen vid sammanträdena och får visa ut den som uppträder störande och som inte rättar sig efter en tillsägelse. Någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte för offentliga nämndsammanträden.

När det gäller fullmäktiges (offentliga) sammanträden har det i den juridiska litteraturen uttalats att det är tillåtet för åhörare att spela in det som förekommer vid

sammanträden med ljud och bild. Samma sak anses gälla för direktsändning från sammanträden genom radio och tv. En grundläggande förutsättning är dock att inspelningen inte stör sammanträdet (se bl.a. Kaijser och Riberdahl, Kommunalagarna II, 1983, s. 412 f. samt Lindquist och Losman, Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer, 1 januari 2013, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 39 § KL).

Regeringsrätten (som har ändrat namn till Högsta förvaltningsdomstolen) har i ett avgörande funnit att en bandinspelning inte skulle ha stört ordningen vid ett sammanträde i kommunfullmäktige (RÅ 1977 ref. 76; jfr även RÅ 1963 I 174 med motsatt utgång).

---

Av remissvaret framgår att kommunfullmäktige i Värmdö kommun rekommenderar, i ett styrdokument för kommunens nämnder och styrelser, att dessa håller sina sammanträden öppna för allmänheten.

Utbildningsstyrelsens sammanträde den 18 oktober 2012 var öppet för allmänheten. I remissvaret anförts bl.a. följande. Ordföranden AA informerade inledningsvis åhörarna om vissa ordningsregler, bl.a. att det inte var tillåtet med upptagning av ljud och bild under styrelsens överläggning om ändringen av grundskoleorganisationen. Det motiv som gavs var att syftet med sammanträdet – ledamöternas möjlighet att på sakliga grunder och fria från yttre påverkan fatta beslut – kunde äventyras. Förslaget om en förändrad skolorganisation hade under hösten 2012 lett till en intensiv debatt präglad av starka känslor. Enskilda ledamöter i styrelsen hade vittnat om upplevelser av obehag och personlig utsatthet till följd av den intensiva debatt som förslaget fört med sig. Enskilda åhörarens intresse av upptagning av ljud och bild för livesändning fick ge vika för intresset av en omsorgsfull beslutsöverläggning.

Styrelsens uttalande i remissvaret om att det vid sammanträdet inte fattades något beslut om att förbjuda upptagningar av ljud och bild är svårbegripligt. Visserligen tycks något beslut i saken inte ha tagits in i protokollet från sammanträdet. Att ordföranden när mötet inleddes ”informerade [...] om vissa ordningsregler” kan dock inte ges annan tolkning än att han hade fattat ett beslut om sådana regler. Det kan konstateras att ordningsreglerna innebar ett förbud för åhörarna att under en del av sammanträdet, styrelsens (offentliga) överläggning, dokumentera och rapportera från sammanträdet med ljud och bild.

Som framgått finns det inte några bestämmelser i KL som reglerar om en kommunal nämnd vid ett öppet sammanträde får besluta om en sådan inskränkning som är aktuell här. JO har i tidigare beslut, som dock inte gällt kommunala nämnder, godtagit förbud mot ljud- eller filminspelning vid offentliga sammanträden.

JO:s beslut i ämbetsberättelserna JO 1984/85 s. 413 (dnr 755-1983) och JO 2011/12 s. 600 (dnr 6968-2009) rör förbud mot bl.a. filminspelning under sammanträden som hölls av en länsstyrelse enligt den då gällande miljöskyddslagen respektive miljöbalken.

JO anförde i det äldre ärendet bl.a. följande:

En länsstyrelse som håller ett offentligt sammanträde enligt 14 § miljöskyddslagen har i princip möjlighet att förbjuda filmupptagningar vid sammanträden. 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.

I det senare ärendet konstaterade JO att länsstyrelsen hade haft rätt att förbjuda fotografering och filmupptagning under ett offentligt sammanträde. JO anförde bl.a. följande:

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 starkt 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.

JO har även godtagit att en förrättningslantmätare förbjuder bandinspelning vid ett sammanträde ”under förutsättning att han eller hon i det enskilda fallet bedömer att upptagningen skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras” (JO 2006/07 s. 419, dnr 4168-2004; jfr även JO 1989/90 s. 204, dnr 2576-1987, som dock gällde inspelning vid personlig inställelse inför en taxeringsnämnd och således inte avsåg ett offentligt sammanträde).

I ett fall som det aktuella bestämmer, som redovisats ovan, en kommunal nämnd själv om ett sammanträde ska vara öppet eller stängt för allmänheten. I enlighet med den allmänna principen om att en mindre ingripande åtgärd kan vidtas inom ramen för en befogenhet att vidta en mer ingripande åtgärd anser jag att en kommunal nämnd principiellt sett är oförhindrad att besluta om ordningsregler som innebär att åhörare vid ett öppet sammanträde inte får spela in med ljud och/eller

bild. En grundläggande förutsättning för en sådan ordningsregel är att den inte är godtycklig, diskriminerande eller på annat sätt föranledd av ovidkommande skäl. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen ställer krav på att nämnden är saklig och opartisk. Jag vill också framhålla att den självklara utgångspunkten är att det vid ett öppet sammanträde ska vara tillåtet för åhörare att göra bild- och ljudupptagningar. Intresset av insyn i det allmännas verksamheter är utomordentligt starkt.

Vid sammanträdet den 18 oktober 2012 skulle utbildningsstyrelsen ta ställning till ett förslag om en ny grundskoleorganisation. Styrelsens minoritet har framfört att argumentet för ordningsregeln, att bild- och ljudupptagningar skulle ha haft en hämmande effekt på ledamöternas möjligheter att fatta beslut, inte är ”tillräckligt bra”. I remissvaret anförs dock att enskilda ledamöter i styrelsen hade vittnat om upplevelser av obehag och personlig utsatthet till följd av den intensiva debatt som förslaget om en ny grundskoleorganisation fört med sig. Mot den bakgrunden har jag inte underlag för att hävda att omständigheterna var sådana att det inte i och för sig fanns en godtagbar grund för ordningsregeln. I det sammanhanget kan noteras att ett sådant beslut om ordningsregler som det här varit frågan om torde kunna bli föremål för laglighetsprövning i förvaltningsdomstol.

Vad gäller den formella handläggningen av saken vill jag anföra följande. Av utredningen framgår att AA ensam beslutade om ordningsregeln. Styrelsen har i remissvaret anfört att ”det åligger en ordförande att fastställa ordningsregler för sammanträden ...”. Det finns dock ingen bestämmelse i KL som ger en nämndordförande befogenhet att ensam ställa upp regler för hur ett nämnd-sammanträde ska genomföras. Eftersom det är nämnden som bestämmer om sammanträdet ska vara öppet måste enligt min mening nämnden också fatta beslut om en sådan ordningsregel som innebär att åhörarna förbjuds att göra ljud- och bildupptagningar vid ett öppet sammanträde. AA kan därför inte undgå kritik för att han fattade beslutet ensam. Att frågan inte underställdes styrelsen ens när ett antal ledamöter protesterade mot ordningsregeln är anmärkningsvärt.

BB har även uppgett att AA i en paus i sammanträdet bl.a. frågade honom vem som hade filmat och rapporterat från sammanträdet på Facebook. Styrelsen har inte kommenterat den uppgiften. Jag har således inte underlag för att göra något uttalande i denna del. Eftersom det inte framstår som sannolikt att ytterligare utredningsåtgärder skulle leda till klarhet i vad som hände lämnar jag saken.

Vad som har förekommit i övrigt ger inte anledning till någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats när det gäller AA:s agerande vid sammanträdet.