

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Initiativärende mot Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun angående fråga om inskränkning av offentliganställdas meddelarfrihet

Initiativet

Enligt en artikel i Svenska Dagbladet den 11 mars 2002 med rubriken ”Ledningen kartlägger kontakt med pressen” hade Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun uppmanat tjänstemännen att rapportera alla presskontakter.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende anmoda stadsbyggnadsnämnden att göra en utredning och yttra sig mot bakgrund av vad som framförts i artikeln.

Utredning

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sammanträde den 16 maj 2002 att som svar på remissen överlämna och återropa ett tjänsteutlåtande daterat den 29 april 2002. I utlåtandet uttalades följande.

Sammanfattning

Utifrån Stockholms stads s.k. informationsplattform håller stadsbyggnadskontoret på att utarbeta en egen informationspolicy. Kontoret kommer i sin informationspolicy att informera om den meddelarfrihetsrättsliga regleringen samt tydliggöra roller och ansvar i kommunikationen med massmedierna. De anställda har således rätt och möjlighet att inom ramen för meddelarfriheten lämna upplysningar till massmedierna och detta utan att underrätta arbetsgivaren därom.

De anteckningar om massmediekontakter från stadsbyggnadskontorets ledningsmöten som gick ut till alla anställda vid två tillfällen hösten 2001 skulle kunna tolkas som uppmaningar i strid med tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om meddelarfrihet. Kontoret anser att detta är ytterst beklagligt.

Bakgrund och utredning

— — —

Den 3 september 2001 fastställde kommunfullmäktige ”Bildn av Stockholms stad och hur vi kommunicerar den – plattform för Stockholms stads information och kommunikation”, att gälla för stadens nämnder och bolagsstyrelser. Plattformen ersätter tidigare beslutad informationsplattform och tidigare policydokument i informationsfrågor. Plattformen är tänkt att utgöra en helhetssyn på stadens kommunikation. I plattformen finns bl. a. ett avsnitt om ”Våra massmedierelationer”, sid 19-20, bilaga 1.

Mot bakgrund av den nya informationsplattformen diskuterade stadsbyggnadskontorets ledning den 24 september 2001 bl. a. massmediekontakter. I anteckningarna från kontorsledningens möte skrevs följande under rubriken Massmediekontakter: ”Det är viktigt att informationschefen är uppdaterad om vilka frågor som intresserar massmedia, eftersom det sedan blir en del av den bild allmänheten får av vår verksamhet. Alla på kontoret som har blivit kontaktade av massmedia bör därför meddela detta till informationschefen så snart som möjligt. Detta för att det ska vara möjligt för kontoret att ha en beredskap för vad pressen kan komma att skriva om. En sådan beredskap skapar bättre förutsättningar för att bemöta t ex felaktiga påståenden från press eller annat håll.”

Den 1 oktober 2001 skrevs följande i anteckningarna från kontorsledningens möte under rubriken Massmedierapportering: ”För att få grepp om omfattning och vilka frågor som är aktuella hos journalister är det nödvändigt att kontorets alla massmediekontakter finns samlade hos informationschefen. Det skapar en större beredskap för hur vi hanterar pressen. AA berättade att han har fått rapporter om ett flertal presskontakter från personalen på kontoret och vill genom KL-anteckningarna tacka för en bra början på detta samarbete.”

Upplysningsvis bör nämnas att AA i citatet ovan är informationschefen AA. Anteckningarna från kontorsledningens möten läggs ut på kontorets intranät som är tillgängligt för all personal.

Stadsbyggnadskontorets yttrande

Stadsbyggnadskontoret har således utifrån Stockholms stads policy meddelat de anställda på kontoret vad som bör gälla i kontakterna med massmedierna. Syftet var att få kunskap om de ärenden som är av mediaintresse och därmed kunna ge en bättre information till medierna. Det har absolut inte funnits någon önskan från ledningens sida att tysta tjänstemännen eller att efterforska vilka som uttalar sig i medierna. Kontoret är väl medvetet om vad den grundlagsfästa meddelarfriheten innebär och har inte haft för avsikt att på något sätt inskränka personalens kontakter med medierna.

Stadsbyggnadskontoret kan dock i efterhand samt mot bakgrund av hur anteckningarna uppfattats konstatera att formuleringarna skulle kunna tolkas som uppmaningar i strid med tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om meddelarfrihet. Detta är ytterst beklagligt.

I sammanhanget bör framhållas att Information Stadshuset, den avdelning inom stadsledningskontoret som svarar för stadens samlade informationsverksamhet, – mot bakgrund av bl. a. Justitiekanslerns beslut 2001-08-24 rörande en anmälan mot Tekniska kontoret i Uppsala kommun – numera uppmärksammat att formuleringen i avsnittet om våra massmedierelationer i informationsplattformen skulle kunna tolkas som ett intrång i den meddelarfrihetsrättsliga regleringen. Redan nu har information gått ut om att den sista delen av meningen på sid 20 i dokumentet ”Planerade mediekontakter bör alltid samordnas med informatören som även bör underrättas då medierna tagit initiativ till kontakt” kommer att utgå vid den årliga revideringen av plattformen. Informationen har gått ut genom det elektroniska nyhetsbrevet ”På gång vid Information” nr 2 2002-04-09, bilaga 2. Nyhetsbrevet vänder sig till Stockholms stads informatörsnätverk och medborgarkontoren men finns också tillgänglig för övrig personal inom Stockholms stad på intranätet.

Stadsbyggnadskontorets arbete med att ta fram en egen informationspolicy har endast påbörjats. Med utgångspunkt från den reviderade informationsplattformen för Stockholms stad kommer kontoret att utarbeta en egen informationspolicy. Kontoret kommer i sin informationspolicy att informera om den meddelarfrihetsrättsliga regleringen samt tydliggöra roller och ansvar i kommunikationen med massmedierna. De anställda inom kontoret, liksom andra anställda inom staden, har således rätt och möjlighet att inom ramen för meddelarfriheten lämna upplysningar till massmedierna och detta utan att underrätta arbetsgivaren därom.

I bilaga 1 till remissvaret, ”Våra massmedierelationer”, vilket är ett utdrag ur den informationsplattform som antogs av kommunfullmäktige i september 2001, uttalas följande under rubriken ”Roller och ansvarsfördelning”:

Det informationsansvar som följer med verksamhetsansvar gäller även för massmediekontakter.

Planerade mediekontakter bör alltid samordnas med informatören som även bör underrättas då medierna tagit initiativ till kontakt.

Det är en självklar rättighet för våra medarbetare att få ta kontakt med och uttala sig för medierna. Medarbetaren har dock ingen skyldighet att svara på frågor utan har alltid rätt att hänvisa till sin chef eller annan informationsansvarig. Yttrandefrihet och meddelandefriheten tillhör grundstenarna i den svenska demokratin. Efterforskning av anställdas kontakter med medierna får därför inte förekomma.

Det är förvaltnings- och bolagsledningarna som ansvarar för att varje medarbetare har relevant kunskap om och förståelse för hur man bör bemöta mediernas representanter.

Bedömning

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 12 och 13 §§. Betydelsefulla begränsningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens (1980:100) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som RF anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Detta innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär bl.a. att personer i chefsställning inom den offentliga förvaltningen inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning, t.ex. genom att delta i den politiska debatten. Myndighetens ledning eller en chefstjänsteman bör inte heller uttala sig eller agera på ett sätt som kan uppfattas som försök att förmå den anställda att avhålla sig från att använda sig av sina rättigheter.

Vad som framkommit i ärendet om stadsbyggnadskontorets befattning med frågan kring de anställdas mediekontakter ger anledning att diskutera huruvida de anställdas rättigheter enligt det nyss sagda har trätts för när. Det kan då konstateras att de anställda otvetydigt uppmanats att anmäla sina massmediekontakter till informationschefen. Detta kan enligt min mening inte uppfattas på annat sätt än som en inskränkning i deras rätt till massmediekontakter enligt ovan.

I remissvaret har stadsbyggnadskontoret medgett att formuleringarna kan tolkas på detta sätt. Syftet har emellertid varit att få kunskap om de ärenden som är av mediaintresse för att därmed kunna ge en bättre information till medierna. Det har

enligt stadsbyggnadskontoret inte funnits någon önskan från ledningens sida att tysta tjänstemännen eller att efterforska vilka som uttalat sig i medierna.

Oberoende av syftet med de påtalade formuleringarna har de enligt min mening getts ett med hänsyn till de anställdas grundläggande rättigheter anmärkningsvärt innehåll. Jag förutsätter att formuleringarna omarbetas och stannar vid den sålunda uttalade kritiken.

Tilläggas kan att det självfallet inte är något som hindrar att en myndighet utser en särskild person, exempelvis som i förevarande fall en informationschef, att svara gentemot medierna och allmänheten för myndighetens officiella policy. Det kan inte heller anses fel att myndigheten upplyser sina anställda om den policy som utarbetats av myndigheten och meddelar de anställda att de alltid har möjlighet att hänvisa medierna till den utsedde informatören. Som framgått ovan kan emellertid redan en anmaning till de anställda att alltid informera om sina mediakontakter innefatta en kränkning av den anställdes yttrandefrihet. Försiktighet är därför alltid påkallad när det gäller frågor som rör detta område.

Ärendet avslutas.