

Utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter

I en anmälan till JO ifrågasattes ett kort som Stockholms stad delat ut till sina anställda. Kortet innehöll råd om mediekontakter. På kortets respektive sidor fanns följande texter:

Alltid vid mediekontakter

- Ta god tid på dig
- Tänk efter innan du svarar
- Håll dig inom ditt eget ansvarsområde
- Säg om du inte vet, kan eller får svara på frågan
- Håll dig till fakta
- Utgå från att alla samtal är intervjuer
- Var bestämd, rättvis och ärlig

Aldrig vid mediekontakter

- Ljuga, gissa eller ha egna teorier
- Bli upprörd eller arg
- Låta situationen eller reportern stressa dig
- Diskutera sekretessbelagd information
- Använda uttrycket ”inga kommentarer”

Kortet gav enligt anmälan intrycket att staden som arbetsgivare motsätter sig att dess anställda vid kontakter med massmedier uttrycker sin uppfattning om t.ex. hur deras arbetssituation påverkas av politiska beslut. En tjänsteman som gör så måste ju anses ”ha egna teorier” och kanske inte ”håller sig till fakta”. En anställd som uttalar sig om stadens verksamhet i allmänhet, eller om sina överordnades sätt att styra den egna förvaltningen, kan inte sägas ”hålla sig inom sitt ansvarsområde”.

I anmälan påpekades att alla de nämnda sätten att agera naturligtvis omfattas av meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som även ger rätt att ”diskutera sekretessbelagd information” med journalister. Det är olämpligt att staden till sina anställda distribuerar information som ger intrycket

att meddelarfriheten inte till fullo gäller för dem. Användningen av kortet riskerar att bidra till minskad medvetenhet om meddelarfriheten inom stadens organisation.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Myndigheternas skyldighet att respektera sina anställdas yttrandefrihet är belyst i många JO-beslut. En allmän utgångspunkt finns i JO 1975/76 s. 317:

Det rättsskydd som tryckfrihetsförordningen byggt upp kring pressens informationskällor skall självfallet respekteras av det allmänna organ. De får i enlighet härmed exempelvis inte göra förfrågningar eller efterforskningar för att skaffa sig kännedom om vem som lämnat information till pressen, om denne ej framträtt öppet, och får heller inte ingripa mot den som informerat pressen genom vare sig disciplinära åtgärder eller tillrättavisningar o.d. En annan sak är att en myndighet eller en funktionärs förman får anses oförhindrad att ge en funktionär råd om vad som kan vara värt att beakta vid eventuella egna kontakter med massmedia. Något utrymme för anvisningar eller direktiv finns däremot inte utan funktionären bestämmer själv över om och hur han skall uttala sig när han gör det för egen räkning och inte som ett led i en myndighets pressinformationsverksamhet.

I flera av de tidigare JO-besluten har myndighetsåtgärder med sikte på mediekontakter kritiserats. Ett krav på att anställda måste rapportera mediekontakter till myndigheten har ansetts utgöra en otillåten inskränkning av yttrandefriheten (dnr 968-2002). I ett ärende från 2004 förekom bl.a. instruktionen "Förtroliga samtal med journalister av typ 'off the record' [...] skall du inte ha" (JO 2004/05 s. 398). Även det bedömdes vara en otillåten inskränkning. Instruktionen "Interna frågor hanteras internt, inte i media eller i andra forum utanför våra väggar" är också ett exempel på en kränkning av de anställdas grundlagsfästa rättigheter (JO 2003/04 s. 396). I JO 2006/07 s. 473 kritiserades ordföranden i en kommunal nämnd sedan han till en tjänsteman uttalat "Du ska inte springa till tidningarna och lägga dig i politiken. Politiska uttalande görs av oss politiker och inte av de anställda! Man måste veta sina roller, här är det jag som är vår presstalesman!".

Som framhålls i det inledningsvis citerade beslutet från 1970-talet står det i och för sig en myndighet och dess befattningshavare fritt att ge personalen råd i mediefrågor. Mediernas betydelse i samhällslivet har sedan dess blivit än större. De utgör den dominerande kommunikationskanalen mellan myndigheter och medborgare. Myndigheter har därvid en skyldighet att på ett professionellt sätt föra ut korrekt och relevant information. För detta kan det behövas såväl interna instruktioner som utbildning. Det bör understrykas att uppgiften att svara på frågor från journalister inte sällan upplevs som svår och avskräckande för den enskilde tjänstemannen. Stöd i form av instruktioner och utbildning kan då underlätta sådana kontakter och därmed främja samma slags intressen som grundlagens skydd för yttrandefriheten tillkommit för att värna.

När råd om mediekontakter ges bör det klart framgå att det inte handlar om något försök att påverka de anställdas rätt att ge uttryck åt sina åsikter (jfr JO 1993/94 s. 499 och 1995/96 s. 454). JO Eklundh har i det sammanhanget understrukt det angelägna i att en myndighet hanterar frågor om de anställdas yttrandefrihet på

sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar att myndighetens ledning inte accepterar att de anställda i kraft av sin yttrandefrihet offentligen framför kritik mot myndigheten (JO 2004/05 s. 73).

För egen del vill jag rekommendera att myndigheter i samband med information, instruktion och utbildning i mediefrågor regelmässigt omnämner offentlighetsprincipens och meddelarfrihetens roll i sammanhanget. Erfarenheten visar att även vällovliga initiativ annars lätt uppfattas som försök att begränsa insyn och yttrandefrihet.

Det distribuerade kortet

Den instruktion som här ska bedömas ser till formen ut som ett visitkort och är till innehållet en lathund. Ambitionen är uppenbarligen att behändigt tillhandahålla mycket kortfattade råd för de anställda vid deras mediekontakter. Kortet måste bedömas utifrån den förutsättningen, inte som om det vore fråga om auktoritativt föreskrivna förhållningssätt.

Med den utgångspunkten har jag för min del svårt att uppfatta det sammantagna budskapet annat än som råd och tips av det slag som regelmässigt framförs på medieutbildningar, ofta från journalisthåll för övrigt. Jag har dock förståelse för de synpunkter anmälaren uttryckt – inte minst i ljuset av att offentliganställdas yttrandefrihet inte alltid respekteras på vederbörligt sätt – och anser att några av kortets fraser är diskutabla.

Det gäller rådet att ”aldrig [...] ha egna teorier”. Det sägs dock i en uppmaning som samtidigt avråder från lögnar och gissningar. Även om det kan tolkas som att den anställde inte ska föra fram egna uppfattningar ter det sig i sitt sammanhang snarare som en varning för att spekulera alltför fritt, vilket kan vara ett klokt råd till ett oerfaret intervjuobjekt. Motsvarande reflektioner kan göras beträffande andra uttryck som kan missförstås, nämligen ”Håll dig inom ditt eget ansvarsområde”, ”Säg om du inte vet, kan eller får svara på frågan” och ”Håll dig till fakta”.

Den punkt som anger att man aldrig ska diskutera sekretessbelagd information är felaktigt utformad. Visserligen kan det från allmän synpunkt tyckas naturligt att sekretessregler ska respekteras. Men i många fall föreligger en rätt för den som har tystnadsplikt att vid mediekontakter just diskutera även sådant som är sekretessbelagt. Det är en central och av lagstiftaren noga övervägd del av meddelarfriheten. Som JO Eklundh påpekade i sitt beslut från 1995 är det angeläget att en myndighet hanterar frågor av det här slaget på sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar om att myndighetens ledning inte accepterar de anställdas yttrandefrihet. Rådet att aldrig diskutera sekretessbelagd information vid mediekontakter kan uppfattas som att myndigheten avråder sina tjänstemän från att utnyttja meddelarfriheten. Det är, även med beaktande av önskemålet om att formulera råden kort och uttrycksfullt, alldeles för kategoriskt avfattat.

Hur kortets innehåll tolkas är sammanfattningsvis beroende av vilket perspektiv som anläggs. Lösryckta delar kan uppfattas som uppmanande till återhållsamhet

vid kontakter med medier. Helheten kan enligt min mening emellertid inte uppfattas så. Även om särskilt rådet att aldrig diskutera sekretessbelagd information är olämpligt anser jag därför inte att det från rättslig synpunkt finns tillräcklig grund för kritik mot Stockholms stad enbart i anledning av kortets innehåll.