

Kritik mot Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun för information till kommunens chefer om att de anställda inte har rätt att ha kontakt med media på arbetstid

Beslutet i korthet: I april 2017 skickade Härjedalens kommun ut ett nyhetsbrev med information till alla chefer i kommunen om de anställdas kontakter med media. Av informationen framgick att de anställda har yttrande- och meddelarfrihet, men att de inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media och att de inte får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Vidare framgick att medieföreträdare inte har någon rätt att gå in i kommunens lokaler och att de ska boka tid med den berörda chefen om de vill intervjuva någon anställd.

Enligt JO kan informationen inte uppfattas som annat än ett generellt förbud för kommunens anställda mot mediekontakter på arbetstid, vilket inte är godtagbart. JO konstaterar att det sätt som informationen i nyhetsbrevet har utformats på ger intrycket att de anställdas yttrandefrihet är mer begränsad än vad den i själva verket är. Informationen ger också intryck av att kommunen allmänt sett har en negativ inställning till att anställda utnyttjar sin rätt att tala med journalister.

JO uttalar att det är oacceptabelt att en kommun går ut med sådan felaktig information till sina anställda. Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun kritiseras för informationens innehåll och utformning.

Bakgrund

I maj 2017 fick JO information om att Härjedalens kommun bl.a. förbjudit anställda att ha kontakt med journalister under arbetstid. Enligt uppgifter i en tidning var det en reaktion från kommunen på en artikel där hemtjänstpersonal hade uttryckt missnöje med kommunen som arbetsgivare. JO tog del av handlingar från kommunen med information som lämnats till kommunens chefer, bl.a. om de anställdas kontakter med media. I informationen angavs följande.

För alla medborgare gäller yttrande- och meddelarfrihet gentemot det allmänna, dvs. i förhållande till staten, kommuner, landsting och regioner samt kommunalförbund. Dessa rättigheter är skyddade i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. För offentligt anställda gäller yttrande- och meddelarfriheten också i förhållande till den egna arbetsgivaren. Det är inte tillåtet att hindra anställd från att yttra sig i media, att med repressalier straffa den som exempelvis har kritiserat arbetsgivaren i radio.

MEN arbetstagare har inte rätt att på arbetstid ta kontakt med media. Kontakt med media på arbetstid får bara ske på uppdrag av närmsta chef. Om en arbetstagare vill uttala sig i media ska detta ske på fritiden. Varken arbetsgivarföreträdare eller arbetstagare får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Våra lokaler, skolor, boenden, kontor med mera är inga offentliga lokaler. Media (och andra obehöriga) har ingen rätt att gå in i lokalerna. Media ska boka tid med berörd chef om de vill intervjua någon eller göra reportage på plats i en verksamhet.

Jag beslutade att inleda ett ärende om kommunens riktlinjer och information till de anställda om deras kontakt med media.

Utredning

Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun yttrade sig och redovisade följande bedömning.

HR-avdelningen i Härjedalens kommun går regelbundet ut med information till alla chefer i kommunen. Nyhetsbrevet – Senaste nytt från HR-avdelningen – består av ett antal Powerpoint-bilder och innehåller aktuella frågor på HR-området.

I nyhetsbrevet för april 2017 togs frågor om kontakter med media upp. Frågan behandlas på två sidor och inleds med vad som gäller om yttrande- och meddelarfrihet, bl.a. att yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda också gäller i förhållande till den egna arbetsgivaren. Det framgår också att det inte är tillåtet att hindra anställda från att yttra sig i media eller att med repressalier straffa den som exempelvis har kritiserat arbetsgivare i massmedia.

På sidan två i texten anges att arbetstagare dock inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media, att kontakt med media bara får ske på uppdrag av närmaste chef och att om arbetstagare vill uttala sig i media ska de göra det på fritiden.

Detta är en mycket olycklig formulering. Syftet är inte att förbjuda någon anställd att kontakta eller uttala sig i media under arbetstid, och inte heller under någon annan tid. Bakgrunden till formuleringen var att förtydliga att kontakter med media inte får innebära att tredje man, dvs. de som verksamheten är till för, åsidosätts. Här är det naturligtvis stor skillnad i vilken verksamhet man arbetar. Inom t.ex. vård, skola och omsorg kan inte vårdtagare, elever eller barn åsidosättas.

Mot bakgrund av den felaktiga formuleringen togs nyhetsbrevet bort från intranätet i början av juni efter det att frågan varit uppe i kommunstyrelsen den 17 maj 2017. Cheferna i Härjedalens kommun har därefter muntligt, på förvaltningarnas ledningsgruppsmöten, fått korrekt information om vad som gäller.

Rättslig reglering

Yttrandefrihet

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

Yttrandefriheten omfattar även offentligt anställda. En offentligt anställd har därför som utgångspunkt rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på arbetsplatsen som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

Sekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet

I offentlighets- och sekretesslagen (OSL) finns bestämmelser om sekretess i den allmänna verksamheten. Dessa regler begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han eller hon fått veta i samband med sin tjänst (s.k. tystnadsplikt).

Meddelarfrihet m.m.

I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns kompletterande bestämmelser för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen den s.k. meddelarfriheten. Meddelarfriheten ger ett särskilt starkt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i massmedia. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF står det var och en fritt att – om inte annat är föreskrivet i förordningen – meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § YGL.

Meddelarfriheten innebär som regel frihet från bl.a. straffansvar för den som lämnar ut en sekretesskyddad uppgift. Meddelarfriheten skyddar dock inte mot ansvar om en allmän handling oriktigt har lämnats ut eller om uppgifterna skyddas av en bestämmelse om s.k. kvalificerad sekretess (se 7 kap. 3 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL). I offentlighets- och sekretesslagen anges vilken sekretess som är kvalificerad i anslutning till berörda sekretessbestämmelser (se 13 kap. 5 § OSL).

JO och Justitiekanslern (JK) har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten och dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012).

JO har vidare uttalat att när en myndighet tar upp sekretessfrågor med sina anställda är det viktigt att den information som lämnas är korrekt och fullständig. Medarbetarna kan annars få uppfattningen att deras yttrandefrihet är

mer inskränkt än vad den i själva verket är (se bl.a. JO 2017/18 s. 170, dnr 149-2016, och JO:s beslut den 4 april 2016, dnr 1106-2015).

JO har ansett att det inte är godtagbart att en myndighet begränsar personalens kontakt med media till de anställdas fritid. Att en myndighet förhindrar att anställda utnyttjar den grundlagsskyddade rätten att meddela sig med media kan endast accepteras om det inkräktar på arbetet. Ett generellt förbud kan emellertid inte anses tillåtet. Ett förbud kan endast utfärdas i det enskilda fallet och i den akuta arbetssituationen. (Se JO 1994/95 s. 538, dnr 674-1993, JO 1994/95 s. 554, dnr 3916-1993, och JO 1995/96 s. 451, dnr 4262-1994.)

Myndigheters serviceskyldighet och tillgänglighet

Enligt den bestämmelse om myndigheters serviceskyldighet som gällde vid tidpunkten för kommunens nyhetsbrev (4 § förvaltningslagen [1986:223], FL) ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. En motsvarande bestämmelse finns i 6 § förvaltningslagen (2017:900), som ersatt 1986 års lag.

Vad avser en myndighets tillgänglighet gällde enligt 1986 års förvaltningslag att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda (se 5 § FL). Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. En motsvarande bestämmelse finns i 7 § i den nu gällande lagen.

Hur långt en myndighet kan begränsa sin tillgänglighet är en avvägning som myndigheten får göra med hänsyn främst till verksamhetens art, arbets- och resurssituationen och den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 90).

JO har tidigare uttalat att myndigheternas tillträdes- och ordningsregler inte får vara godtyckliga, diskriminerande eller på något annat sätt styras av ovidkommande skäl. Kravet i 1 kap. 9 § RF på saklighet och opartiskhet sätter en tydlig ram för all myndighetsverksamhet. Möjligheterna att begränsa allmänhetens tillträde till och frihet att vistas i en myndighets lokaler kan variera beroende på vilken slags verksamhet som bedrivs. (Se JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010 och där gjorda hänvisningar.)

Bedömning

De grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och meddelarfrihet anses vara några av demokratins hörnstenar. Det är därmed viktigt att företrädare för en myndighet noggrant överväger den information om dessa frågor som lämnas till de anställda och säkerställer att den är korrekt.

Det nyhetsbrev som i april 2017 gick ut till alla chefer i Härjedalens kommun och som innehöll information om de anställdas kontakter med media har ett innehåll som på ett antal punkter kan ifrågasättas.

Efter ett inledande avsnitt om den grundlagsfästa yttrande- och meddelarfriheten och att den gäller för offentliganställda också i förhållande till arbetsgivaren – som inte kan hindra anställda från att uttala sig i media eller straffa den som gjort det – anges att de anställda inte har rätt att på arbetstid ta kontakt med media och att sådana kontakter på arbetstid endast får ske på uppdrag av närmsta chef. Detta kan inte uppfattas som annat än ett generellt förbud för kommunens anställda mot mediekontakter på arbetstid. Som framgått ovan är ett sådant förbud inte godtagbart.

Kommunstyrelsen har i sitt yttrande uppgett att kommunen velat förtydliga att kontakter med media inte får innebära att de som verksamheten är till för åsidosätts. Kommunstyrelsen menar att det har betydelse vilken verksamhet man arbetar i och att t.ex. vårdtagare, elever och barn inte får åsidosättas inom vård, skola och omsorg. Mot bakgrund av vad kommunen anfört vill jag framhålla att det inte heller inom dessa delar av den kommunala verksamheten får förekomma generella förbud mot att kontakta journalister på arbetstid. Som JO har uttalat tidigare kan det bara accepteras att en myndighet hindrar personalen att utnyttja sin meddelarfrihet om det i enskilda fall inkräktar på arbetet i den akuta arbetssituationen.

I nyhetsbrevet anges också att varken arbetsgivarföreträdare eller arbetstagare får uttala sig om sådant som lyder under sekretess. Jag har självklart inga invändningar mot att en kommun uppmärksammar sina anställda på vad sekretess i verksamheten innebär. När information om sekretessregler lämnas i ett sammanhang som rör kontakter med media är det emellertid viktigt att förhållandet mellan sekretessreglerna och meddelarfriheten klargörs. Ofullständig information kan leda till att medarbetarna får uppfattningen att deras yttrandefrihet är mer begränsad än den i själva verket är. I nyhetsbrevet har Härjedalens kommun visserligen nämnt att meddelarfrihet gäller för offentliganställda. Detta kan emellertid inte anses tillräckligt när det inte gjorts klart att meddelarfriheten innebär att den som lämnar sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedia som regel inte bryter mot tystnadsplikten, om det inte är fråga om s.k. kvalificerad sekretess.

Avslutningsvis uttalas i nyhetsbrevet att kommunens lokaler, skolor, boenden, kontor m.m. inte är offentliga lokaler och att medieföreträdare och andra obehöriga saknar rätt att gå in i lokalerna. Medierepresentanter ska enligt informationen i nyhetsbrevet boka tid med den berörda chefen om de vill intervjua någon eller göra reportage på plats i en verksamhet.

Journalister intar inte någon rättslig särställning i förhållande till andra enskilda. Som JO har uttalat tidigare fyller dock massmedia en viktig och indirekt grundlagsskyddad samhällsfunktion, vars fullgörande myndigheter generellt sett

bör underlätta (se JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010). Det finns inget som hindrar att en myndighet anger vissa kontaktpersoner som allmänhet och journalister kan vända sig till vid behov (se t.ex. JO 1995/96 s. 451). Den information som kommunen lämnat i detta fall ger emellertid uttryck för en principiell uppfattning att de anställda inte har någon rätt till direktkontakt med journalister, annat än på fritiden. Detta är som framgått ovan felaktigt.

Informationen i nyhetsbrevet ger inte på något sätt uttryck för att allmänhetens tillträde till kommunens lokaler kan se olika ut beroende på vilket slags kommunal verksamhet som bedrivs, vilket är anmärkningsvärt. Informationen har haft anställdas mediekontakter i fokus. Även om det inte framgår av utredningen att kommunen velat begränsa journalisters tillgång till kommunens lokaler och dess personal i större utsträckning än vad som gäller för allmänheten i övrigt vill jag ändå understryka att det naturligtvis inte finns något utrymme för en myndighet att särbehandla företrädare för massmedia negativt.

Sammanfattningsvis ger det sätt som informationen i nyhetsbrevet utformats på intrycket att de anställdas yttrandefrihet är mer begränsad än vad den i själva verket är, och den ger även intryck av att kommunen allmänt sett har en negativ inställning till att anställda utnyttjar sin rätt att meddela sig med journalister. Informationen har sannolikt tagits fram utan närmare reflektion kring de principiellt viktiga frågor den väcker. Det är naturligtvis oacceptabelt att en kommun går ut med sådan felaktig information till sina anställda. Kommunstyrelsen i Härjedalens kommun ska kritiseras för detta.

Kommunstyrelsen har uppgett att informationen i nyhetsbrevet togs bort från intranätet i början av juni 2017 och att cheferna i Härjedalens kommun muntligen har fått ny information. Jag ser positivt på att kommunen har agerat och förutsätter att mitt beslut dessutom kommer att spridas till såväl chefer som övriga anställda i Härjedalens kommun.

Ärendet avslutas.