

BESLUT

Datum

2013 -04- 2 2

Dnr

2377-13-30

Aktbilaga 6

ANMÄLAN MOT HÖGSKOLAN I GÄVLE; UTRYMMET FÖR MYNDIGHETER ATT GE INSTRUKTIONER FÖR MEDIKONTAKTER

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern finner inte skäl att utdela någon kritik men gör vissa uttalanden angående utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter.

Ärendet

I en anmälan hit har det ifrågasatts om Högskolan i Gävles kommunikationspolicy är förenlig meddelarfriheten samt regeringsformens krav på största möjliga yttrandefrihet i vetenskapliga angelägenheter.

Följande skrivningar i kommunikationspolicyn ifrågasatts av anmälarna.

Den interna kommunikationen ska så långt det är möjligt föregå den externa. Alla medarbetare ska känna till och kunna stå bakom verksamhetsidé, vision och gemensamma mål. För att högskolan ska uppfattas som trovärdig i sin externa kommunikation är det nödvändigt att alla medarbetare kan stå bakom och representera fattade beslut. Vi strävar därför efter att alltid kommunicera internt före det att information lämnas till externa mottagare inklusive media.

[...]

Med extern kommunikation för vi ut bilden av Högskolan i Gävle. Den bild vi kommunicerar är den för oss önskvärda bilden.

[...]

Kommunicera internt före externt: Det som kommuniceras externt till massmedia ska vara förankrat internt för att undvika att viktig information når medarbetarna genom tidningar, radio eller TV istället för via våra interna kanaler.

Anmälarna anser att policyn, i nu relaterade delar, inte kan vara förenlig med meddelarfriheten enligt vilken varje offentliganställd har rätt att vända sig till media utan att först diskutera saken internt inom myndigheten.

Anmälarna menar även att policyn – eftersom den inte gör någon tydlig skillnad mellan kommunikation av forskningsresultat och annan kommunikation – synes innebära att forskningsresultat måste kommuniceras internt innan de kommuniceras externt, vilket strider mot regeringsformens krav på största möjliga yttrandefrihet i vetenskapliga angelägenheter.

Justitiekanslern har tagit del av Högskolan i Gävles kommunikationspolicy.

Justitiekanslerns bedömning

Allmänna utgångspunkter

I regeringsformens andra kapitel finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 1 § 1 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) framgår vidare att det står var och en fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsbyråer för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter om inte något annat är föreskrivet i TF (meddelarfrihet). Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

En myndighet som sådan har inte meddelarfrihet men däremot en offentligt anställd om denne inte uttalar sig som företrädare för myndigheten. En offentliganställd har alltså normalt meddelarfrihet vid kontakter med medierna. När det tydligt framgår att en tjänsteman uttalar sig på myndighetens vägnar faller uppgiftslämnandet emellertid utanför det område som täcks av meddelarfriheten (se t.ex. Justitiekanslerns beslut den 16 juli 2008, dnr 2927-08-31). Regleringen i TF och YGL ger alltså inte offentliganställda någon obetingad rätt att till media uttala sig på en myndighets vägnar.

Det står en myndighet och dess befattningshavare fritt att ge personalen råd i mediefrågor. Att det kan finnas behov av sådana råd, vilka bl.a. kan lämnas genom interna instruktioner eller utbildningar, ter sig naturligt mot bakgrund av att medierna har blivit den naturliga kommunikationskanalen mellan myndigheter och medborgare samt med hänsyn till att myndigheter har en skyldighet att på ett professionellt sätt föra ut korrekt och relevant information. Stöd i form av instruktioner och utbildning kan även underlätta för den enskilde medarbetaren att svara på frågor från journalister – en uppgift som ofta kan upplevas som svår och avskräckande (se härom bl.a. JO:s beslut den 16 september 2009, dnr 1843-2009).

Det är dock viktigt att det av de råd som lämnas klart framgår att det inte handlar om något försök att påverka de anställdas grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sina åsikter (jfr JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 454).

Den aktuella kommunikationspolicyn

Som framgått av det ovan anförda är det inget anmärkningsvärt med att Högskolan i Gävle i och för sig har antagit en kommunikationspolicy. Att myndigheter utfärdar riktlinjer av detta slag torde numera snarare vara regel än undantag.

Jag har, med beaktande av policyns innehåll, inte heller något underlag för bedömningen att avsikten med policyn skulle vara att på något sätt beskära de anställdas yttrande- eller meddelarfrihet.

Jag kan inte heller finna att de delar av policyn som anmälarna har anmärkt mot innehåller något som kommer i konflikt med meddelarfriheten. De aktuella skrivningarna tar uppenbarligen sikte på den kommunikation som sker på högskolans vägnar – dvs. skrivningarna avser inte sådana uttalanden till media som omfattas meddelarfriheten.

Policyn kan mot denna bakgrund inte heller anses inskränka enskilda forskares rätt att fritt publicera forskningsresultat, jfr 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

Med detta sagt är det dock min uppfattning att kommunikationspolicyn kunde ha haft en tydligare utformning i vissa avseenden. På sidan nio i policyn skrivs t.ex. följande.

Dialogen med massmedia

[...]

Som medarbetare har man rätt att uttala sig både i sin funktion inom Högskolan och som privatperson. Verksamhetsansvariga och sakkunniga har ett särskilt ansvar att lämna kommentarer om sin verksamhet.

Ingen är skyldig att uttala sig. Den som inte är ansvarig för eller insatt i ett ämne bör hänvisa till den som är det, vilket är särskilt viktigt när det är fråga om kritik och risk för negativ publicitet. Den som har haft kontakt med massmedia bör informera närmaste chef. Om tillfälle ges, kan också den som står i begrepp att ha kontakt med massmedia rådgöra med Högskolans massmedieansvarige.


Yttrandefriheten ger alla anställda rätt att lämna upplysningar till massmedia. Dock gäller inte detta sekretessbelagda uppgifter.


Meddelarfriheten ger alla anställda i en offentlig verksamhet lagstadgad rätt att kontakta massmedia. Ingen får internt forska om vem som lämnat uppgifter.

Det är ändamålsenligt att policyn i detta sammanhang erinrar om medarbetarnas yttrandefrihet och meddelarfrihet samt om förbudet mot efterforskning. Skrivningen om att den som haft kontakt med massmedia bör informera närmaste chef kan dock ge upphov till viss osäkerhet eftersom det inte klart framgår att denna uppmaning endast kan avse kontakter med media som skett på högskolans vägnar. Det vore önskvärt att policyn utformades på ett sådant sätt att det tydligare framgår att de råd och rutiner som högskolan anger endast gäller för medarbetarna i deras funktion inom högskolan, och således inte på något sätt påverkar medarbetarnas grundlagsskyddade meddelarfrihet (jfr JK:s beslut den 24 augusti 2001, dnr 1481-01-21).

Även skrivningen om att anställda inte har rätt att lämna sekretessbelagda uppgifter till media kan ifrågasättas. I många fall föreligger nämligen en rätt för den som har tystnadsplikt att vid mediekontakter diskutera även sådant som är belagt med sekretess. Detta är en central och av lagstiftaren noga övervägd del av yttrandefriheten (se JO:s beslut den 16 september 2009, dnr 1843-2009). I denna del är kommunikationspolicyn således alltför kategoriskt avfattad.

Sammanfattningsvis kan, enligt min uppfattning, kommunikationspolicyn inte anses ha en utformning som strider mot yttrande- eller meddelarfriheten. Ordvalet kan emellertid på vissa punkter uppfattas som något otydligt och allt för kategoriskt. Det finns inte tillräcklig grund för kritik mot Högskolan i Gävle enbart i anledning av kommunikationspolicyns innehåll. Det finns dock skäl att erinra om vikten av att denna typ av riktlinjer eller policydokument utformas med stor noggrannhet så att de inte kan ge intryck av att arbetsgivaren på något sätt vill kontrollera eller inskränka den enskilde medarbetarens grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin egen uppfattning.

Ärendet har föredragits av Mikael Ruotsi. 


Anna Skarhed

Exp. till

Anmälaren

Högskolan i Gävle
801 76 Gävle