

Anmälan mot en kommun för åsidosättande av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om meddelarfrihet

Beslutsdatum 2001-08-24

Diarienummer 1481-01-21

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern uttalar allvarlig kritik mot VA- och Avfallsavdelningarna vid Tekniska kontoret i Uppsala kommun för att ha infört en administrativa rutin rörande personalens kontakter med massmedia.

Ärendet

En anonym person har i en skrivelse hit anmält VA- och Avfallsavdelningarna vid Tekniska kontoret i Uppsala kommun (avdelningarna) med anledning av att avdelningarna vid möte den 30 januari 2001 har infört en administrativ rutin som ålägger de anställda att vid kontakt med massmedia omgående informera i första hand chefen för avdelningarna. Enligt anmälaren har, såvitt får förstås, avdelningarna genom införandet av rutinen åsidosatt tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om meddelarfrihet. Till anmälan har bl.a. fogats en kopia av protokollet från mötet den 30 januari 2001.

Uppsala kommun har genom Tekniska beställarnämnden avgett yttrande över anmälan och därvid anfört bl.a. följande.

"// Det verkliga skälet till anteckningen vid mötet, vilken inte är att förstå som något formellt beslut utan som ett meddelande, är följden av en artikel som stod att läsa i ortens tidning (Uppsala Nya Tidning) samma dag som mötet ägde rum. Artikeln, som bifogas, belyser och redovisar nya forskningsrön, som är högst intressanta från verksamhetssynpunkt. I artikeln uttalar sig en tjänsteman på förvaltningen på ett helt korrekt och sakligt sätt. Då artikeln hade stort nyhetsvärde för stora delar av personalen och dess möjligheter att lösa sina arbetsuppgifter på ett bra sätt, tog man, bara några timmar efteråt, tillfället i akt att på avdelningsmötet meddela personalen det angelägna i att "Vid kontakt med massmedia informeras omgående övriga som är berörda inom avdelningen, i första hand T". Det kan konstateras, att det var tidningen, som kontaktade tjänstemannen för ett yttrande och alltså inte ett initiativ från tjänstemannens sida. Det kan tilläggas att "den administrativa rutinen" väl stämmer överens med de synpunkter arbetsmiljöinspektionen framfört beträffande utvecklandet av en bättre arbetsmiljö på i synnerhet VA- och Avfallsavdelningarna, nämligen att "Nästan varje åtgärd förutsätter samarbete i någon form, och samverkan är därför en viktig förutsättning för engagemanget i hela processen. Samverkan är också en förutsättning för att verksamheten vid VA/Avfallsavdelningen skall uppfylla arbetsmiljölagens syfte att ge de anställda delaktighet och möjlighet till utveckling".

Uppsala kommuns inställning till frågan om meddelarfrihet för alla anställda framgår av Informationspolicy för Uppsala kommun antagen av kommunfullmäktige den 24 februari 1992 och reviderad den 24-26 november 1997. Policyn bifogas. I ett avsnitt behandlas "Information till massmedier". Där framgår hur kontakterna med massmedia skall skötas. Bland annat tillses "att kontakter tas mellan de verksamhetsansvariga som har delat ansvar i en viss fråga, innan kontakt tas med massmedia". I aktuellt fall var det massmedia som kontaktade tjänstemannen. Omvänt är det då angeläget att tjänstemannen, vem det vara må,

efter kontakten med massmedia informerar "övriga som är berörda inom avdelningen, i första hand T".

För att belysa att kommunens inställning till betydelsen av meddelarfrihet för alla följs kan följande relateras. I samband med en fråga från en förtroendeman i tekniska beställarnämnden med anledning av en artikel i Luppen, som är kommunens tidskrift för personal och förtroendevalda, utspann sig en diskussion. I denna diskussion uttryckte den tillförordnade förvaltningschefen i ett av svaren bland annat följande: "Förvaltningen kan inte svara för personalens framförda synpunkter i form av insändare. Meddelarfrihet råder och det är viktigt att så får göra även i framtiden". Yttrandet, som ännu inte är ett år gammalt, äger givetvis fortsatt giltighet, vilket nu kan bekräftas av samme tillförordnade förvaltningschef. Utdrag ur den skriftliga diskussionen biläggs.

Den 3 maj i år sändes under morgontimmarna återkommande inslag i lokalradion (Sveriges Radio Uppland) om att kommunen hade anmälts till Justitiekanslern med anledning av påstådd inskränkning av meddelarfriheten (även om uttrycket "munkavle på personalen" användes). På detta sätt gavs tekniska kontoret och dess personal information om anmälan och dess innehåll. Då inslaget, som upprepades ett antal gånger, innehöll ett antal felaktigheter kontaktades lokalradioredaktionen för att rättelser skulle göras. Så skedde också till kvällssändningen. Som en konsekvens av radioinslagen var det angeläget att informera samtlig personal om vad som skett, vad som var felaktigt och vilka åtgärder som vidtagits. Dessutom fanns det anledning att klart deklarerat förvaltningens åsikt om vad som gäller beträffande meddelarfrihet för alla. Ingen skulle behöva tveka om detta. Således sändes e-post till samtliga anställda om vad som skett utan att förvaltningen kunnat ta del av anmälan på annat sätt än genom vad lokalradion refererade. Meddelandet bifogas.

Med hänvisning till det ovan anförda kan kommunen inte anse att den på något sätt brutit mot regeringsformen, tryckfrihetsformen eller yttrandefrihetsgrundlagen. /./"

Justitiekanslerns bedömning

Enligt såväl tryckfrihetsförordningen som yttrandefrihetsgrundlagen tillförsäkras alla en rätt att till bl.a. massmedierna meddela uppgifter och upplysningar i vilket ämne som helst, dock med vissa i grundlagarna närmare angivna undantag för främst vissa sekretesskyddade uppgifter. Denna meddelarfrihet omfattar också rätten att uppträda anonymt vid kontakterna med massmedierna. Rätten till anonymitet skyddas bl.a. av det s.k. efterforskningsförbudet som innebär att det allmänna inte får efterforska vem som lämnat ett meddelande för publicering annat än i de speciella fall som framgår av respektive grundlag. För de anställda i staten och kommunerna är efterforskningsförbudet av särskild betydelse eftersom det också hindrar att arbetsgivaren försöker efterforska vem som lämnat uppgifter till exempelvis en tidning. För de offentliganställda kringgärdas meddelarfriheten även av en garanti mot att bli utsatt för repressalier från arbetsgivaren när meddelarfriheten utnyttjats.

Det kan givetvis diskuteras huruvida den administrativa rutin som införts vid beställarnämnden formellt sett är att betrakta som en föreskift eller ej. Under alla förhållanden får den enligt min mening ses som en uppmaning från arbetsgivaren till de anställda att de i efterhand skall anmäla sina kontakter med massmedierna. Eftersom syftet med rutinen synes vara att de anställda skall få kännedom om vad som publicerats eller kan komma att publiceras måste uppmaningen också anses innefatta en skyldighet att även redovisa den fråga som berörs av uppgiftslämnandet. Som jag ser saken är en sådan uppmaning inte förenlig med

den meddelarfrihetsrättsliga regleringen. En anställd som inom ramen för meddelarfriheten och utan arbetsgivarens vetskap önskar lämna upplysningar till en tidning kan knappast upprätthålla sin rätt till anonymitet om han - såsom den berörda rutinen anger - har en ovillkorlig skyldighet att underrätta arbetskamrater och arbetsledningen om den kontakt med massmedia som förevarit och vad som därvid sagts. Det är emellertid inte bara med hänsyn till anonymitetsskyddet som uppmaningen framstår som olycklig. Rent allmänt sett kan uppmaningar eller föreskrifter av denna art verka hämmande på de anställdas intresse av att ta till vara de möjligheter som meddelarfriheten ger.

Jag kan ha förståelse för att man från nämndens sida ansett det angeläget att hålla de anställda underrättade om den allmänna debatten i frågor som rör arbetsplatsen eller arbetsuppgifterna. Som jag redan sagt har emellertid den nu aktuella uppmaningen fått en otillfredsställande utformning. Jag förutsätter att rutinen i fråga ändras och avslutar ärendet med den kritik som ligger i det ovan anförda.