

DET HOTADE UNIVERSITETET

**DET HOTADE
UNIVERSITETET**

Shirin Ahlbäck Öberg, Li Bennich-Björkman,
Jörgen Hermansson, Anna Jarstad,
Christer Karlsson och Sten Widmalm (red.)

DIALOGOS

Dialogos Förlag
Odengatan 36
113 51 Stockholm
Tel 08 · 15 46 97
info@dialogosforlag.se
www.dialogosforlag.se

Det hotade universitetet

Shirin Ahlbäck Öberg, Li Bennich-Björkman,
Jörgen Hermansson, Anna Jarstad,
Christer Karlsson och Sten Widmalm (red.)

Första upplagan
Första tryckningen

© Författarna och Dialogos Förlag 2016
Grafisk form: Patrik Sundström
Omslagsfoto: Brutus Östling
Tryck: ScandBook, Falun, 2016

ISBN 978-91-7504-299-2

Universitetet som varumärke

*Kommunikationspolicy –
ett nytt styrdokument för lärosäten*

Johan Hirschfeldt

Inledning

En bit in på 2000-talet har ledningsorganen i många svenska universitet och högskolor beslutat att lägga fast dokument med titlar som kommunikationspolicy, kommunikationsplan, riktlinjer för kommunikation eller dylikt. Det är här fråga om styrande dokument, det vill säga avsikten är att de anställda ska iaktta vad där sägs i sina kontakter med omvärlden och inom lärosätet. Typiskt sett fastställer texterna hur kommunikationen ska ske med externa adressater, såsom potentiella studenter och forskare samt forskningsfinansiärer. Det gäller att utveckla lärosätets »varumärke«, och önskemålet är att ledningens vision för verksamheten ska framträda på ett tydligt och enhetligt sätt. Dokumenten är också inriktade på att styra upp rutinerna för lärosätets mediekontakter.

I vårt land är fri åsiktsbildning en övergripande princip som nämns redan i regeringsformens allra första paragraf, och forskningens frihet ses som en rättighetsfråga i vår författning (2 kap. 18 § regeringsformen (RF)). Det finns alltså här viktiga konstitutionella vär-

den att försvara: forskarnas och övriga anställdas yttrandefrihet och meddelarfrihet – friheter som enligt grundlagen inte får inskränkas av lärosätets ledning och som syftar till att ytterst gagna hela samhället och medborgarna.

Är dessa kommunikationsdokument rättsligt sett korrekt och lämpligt utformade och avvägda? Ger de den information som de anställda har rätt att fordra? Vad är det för intressen som de uttrycker? Finns det frihetliga värden som står på spel? Det är frågor som har kommit upp i senare års debatt och som jag här ska behandla.

Jag har getts tillfälle att studera ett tjugotal dokument av denna typ. Jag har studerat bara sådana dokument som har utarbetats vid universitet och de högskolor som, liksom universiteten, är offentliga myndigheter och som alla omfattas av högskolelagens bestämmelser, i fortsättningen här kallade lärosäten (1 kap. 1 § högskolelagen). Även om offentlighetsprincipen ska tillämpas också vid vissa andra uppräknade högskolor (se bilagan till offentlighets- och sekretesslagen), tar jag inte upp dem här. Jag använder i min text till viss del samlingsuttryck som tjänstemän eller anställda för att beteckna forskare, lärare och annan personal vid lärosätena.¹

Rättsläget

För den som är verksam vid lärosätena ligger högskolelagen och bestämmelserna under den lagen närmast till hands som rättesnören. Men det är naturligtvis av stor betydelse att tänka på att lärosätena, precis som andra myndigheter, rättsligt sett ytterst lyder under de överordnade konstitutionella reglerna, som därmed också uttrycker särskilt viktiga samhälleliga värden. Här ska därför göras en kort

1. Materialredovisning återfinns i Appendix.

genomgång av några konstitutionella principer och hur de uttrycks i form av rättsregler.

Fri åsiktsbildning – en konstitutionell grundbult

»Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.« Så står det i 1 kap. 1 § andra stycket RF. I den portalparagrafen läggs de yttersta grunderna för statskicket fast. Fri åsiktsbildning är alltså med denna framskjutna placering en grundbult i vår konstitution. Under detta begrepp faller därefter de så kallade positiva opinionsfriheterna, bland annat yttrandefrihet och informationsfrihet, som är de första grundläggande fri- och rättigheter som behandlas i RF (2 kap. 1 §). I den bestämmelsen finns också en brygga över till andra delar av vår konstitution, till de båda grundlagarna tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt till offentlighetsprincipen, som regleras i TF och som ju är instrumentellt sammanbunden med opinionsfriheterna. Enligt den grundläggande formuleringen i 1 kap. 1 § TF är syftet med grundlagsreglerna att säkerställa »ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning«. Tankar och åsikter ska fritt kunna yttras, och allmänna handlingar ska kunna offentliggöras. Uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst ska kunna meddelas. I 1 kap. 1 § YGL tilläggs att också känslor ska kunna uttryckas offentligt. Vissa begränsningar i dessa rättigheter finns, men de är inte angivna i vanlig lag utan intagna i TF och YGL (och beträffande sekretess i offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Forskningens frihet

Forskningen har naturligtvis en viktig funktion som stöd för fri åsiktsbildning (Marcusson 1999, 173–181). I samband med 2010 års grundlagsreform gjordes bedömningen att också forskningens frihet är av så grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att den borde ges ett direkt och uttryckligt grundlagsskydd. Grundlagsutredningen anförde bland annat följande (SOU 2008:125 s. 465):

Det ligger i forskningens natur att resultaten och innebörden av dessa inte alltid kan förutsägas. I vissa fall kan forskningen leda till resultat som innebär eller uppfattas som hot mot etablerade intressen eller som inte anses önskvärda utifrån olika värderingar. Riskerna för att forskning ska leda till t.ex. för statsmakterna mindre önskvärda resultat får dock inte tas till intäkt för att vare sig styra eller hindra det fria kunskapssökandet. Att styra forskningen till att enbart ta fram eller enbart redovisa önskvärda resultat skulle strida mot forskningens själva grundidé. Ett sådant förfarande hör enligt vår mening inte hemma i ett öppet demokratiskt samhälle.

Genom den nya bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF har det i konstitutionen införts ett krav på lagform för de bestämmelser som avser forskningens frihet. Just en sådan lagbestämmelse finns i 1 kap. 6 § högskolelagen där det stadgas:

För forskningen skall som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Rättigheter för enskilda och skyldigheter för myndigheter

Det framgår enligt lagtexten i 2 kap. 1 § RF att det här handlar om rättigheter – yttrandefrihet och informationsfrihet – som de enskilda tillförsäkras i förhållande till det allmänna, och det även om de är anställda vid en myndighet. Myndigheter, såsom lärosätena, tillhör det allmänna. Det är alltså inte lärosätena som tillförsäkrats dessa rättigheter i konstitutionen utan deras anställda, när dessa inte företräder myndigheten utan yttrar sig som enskilda personer. I stället för rättigheter har lärosätena som myndigheter här skyldigheter – att tillförsäkra att skyddet för de anställdas rättigheter upprätthålls och att iakttas offentlighetsprincipen i förhållande till allmänheten.

Skyddsreglerna kring yttrandefriheten

Meddelarfriheten hör till tryck- och yttrandefrihetsrättens fundament (Axberger 2014, 138–146 och Larsson 2015, 102–159). Myndigheterna är skyldiga att respektera sina anställdas yttrandefrihet (JO 1975/76 s. 314–326). Meddelarfrihet råder för enskilda i förhållande till det allmänna. Den innebär att det står fritt för envar, det vill säga även anställda vid lärosäten, att anskaffa och meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande eller publicering till grundlagsskyddade medier (se 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL).

Meddelarfriheten skyddas genom reglerna om rätt till anonymitet (se 3 kap. TF och 2 kap. YGL). Bland dessa regler finns efterforskningsförbudet, som innebär att en myndighet inte får söka efter den som kan ha meddelat uppgifter (se 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Efterforskning som sker med uppsåt är brottslig (se 3 kap. 5 § TF och 2 kap. 5 § YGL). Meddelarskyddet kringgärdas också av det så kal-

lade repressalieförbudet (se 3 kap. 4 § andra stycket och 5 § andra stycket TF). Enligt detta förbud får en myndighet inte ingripa mot någon som brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk. Sådana ingripanden får bara ske i den ordning som TF och YGL föreskriver. Ett uppsåtligt brott mot repressalieförbudet är straffsanktionerat. Men varje repressiv åtgärd mot anställda, även mot dem som yttrat sig öppet utan bruk av sitt meddelarskydd, är förbjuden. Det gäller allt från tillrättavisningar till arbetsrättsliga och straffrättsliga ingripanden. Detta kan illustreras med följande uttalande av JK i ett ärende som rörde ett antal landstingspolitiker (JK-beslut 2014-12-11, dnr 9846-14-30, jfr också JK-beslut 2013-06-27, dnr 8564-12-22, också det beträffande sjukhusverksamhet).

Myndigheter och företrädare för myndigheter får således inte vidta någon för den enskilde negativ tjänsteåtgärd på grund av dennes bruk av tryck- eller yttrandefriheten.

Mot den bakgrunden finns det skäl att ifrågasätta utformningen av skrivelsen till läkaren från de fem företrädarna för landstinget. Formuleringen att brevskrivarna »ser allvarligt på när enskilda medarbetare sprider vilseledande och osaklig information« kan uppfattas som en varning och som att landstinget endast godtar att de anställda utnyttjar sin grundlagsfästa yttrandefrihet om uppgiftslämnandet i sak överensstämmer med den bild av verkligheten som landstinget vill förmedla. Detta är dock inte innebörden av de offentliganställdas meddelarfrihet. Den innebär att det står den anställde fritt att förmedla inte bara en annan åsikt utan också en annan uppfattning om faktiska förhållanden. En offentligt anställds lojalitetsplikt anses inte heller innefatta en skyldighet att avstå från kritik av arbetsgivaren och den anställde ska aldrig behöva avstå från att vända sig till medierna av rädsla för att dra på sig arbetsgivarens missnöje. Med de nu gjorda ut-

talandena anser jag mig kunna avsluta detta ärende utan att i särskild ordning granska det inträffade.

Också JO har kritiserat felaktiga och begränsande myndighetsåtgärder riktade mot anställda i flera ärenden (se JO 2010/11 s. 605 för de allmänna utgångspunkterna och även JO-beslut 2015-03-13, dnr 4420-2013). Kort kan här anges:

Ett krav på att anställda måste rapportera mediekontakter till myndigheten har av JO ansetts utgöra en otillåten inskränkning av yttrandefriheten. Detsamma gäller uppmaningar såsom »(F)örtroliga samtal med journalister av typ 'off the record' (...) skall du inte ha«. En instruktion såsom »Interna frågor hanteras internt, inte i media eller i andra forum utanför våra väggar« är ett annat exempel på något som är otillåtet.

Meddelarfriheten gör inte halt där sekretess gäller enligt OSL, men den är inte oinskränkt. De så kallade meddelarbroten regleras också exklusivt i våra grundlagar. Här ska de viktigaste av dessa rätt komplicerade regler i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL kort tas upp.

Sekretessbelagda handlingar, det vill säga dokument, får inte som sådana lämnas ut i skydd av meddelarfriheten. Det förbudet gäller dock inte muntligt utlämnande av uppgifter ur sådana handlingar. Men det senare undantaget är inte generellt. Det finns nämligen ett förbud mot att lämna ut muntliga uppgifter som gäller uppsåtligt brott mot tystnadsplikten i sådana fall där tystnadsplikt råder enligt *särskilda* bestämmelser i en särskild lag. Med denna lag avses OSL. Flera kapitel i OSL avslutas med en paragraf under rubriken »Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter«, där det särskilt anges vilka av bestämmelserna i kapitlet som innehåller så kallade meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter (se även uppsamlade ytterligare

bestämmelser i 13 och 44 kap. OSL). Det måste här noteras att de allra flesta sekretessregler inte bryter meddelarfriheten. Huvudregeln är alltså att sekretess inte bryter meddelarfrihet.

Ett annat undantag från meddelarfriheten ska här framhållas. En myndighet som sådan har inte meddelarfrihet, och det har inte heller en offentligt anställd person när denne uttalar sig som företrädare för myndigheten. När det tydligt framgår att en tjänsteman uttalar sig på myndighetens vägnar faller uppgiftslämnandet därmed utanför det område som skyddas av meddelarfriheten. Här finns dock vissa svåra tillämpningsproblem. JO har uttryckt problemet så här (JO 1984/95 s. 278):

En gräns torde få dras mellan å ena sidan uttalanden som helt klart görs i tjänsten av någon som företräder myndigheten och å andra sidan uttalanden som visserligen har samband med tjänsten men snarast har karaktär av personliga meningsyttringar. De förstnämnda torde normalt inte omfattas av meddelarfrihet medan de sistnämnda i princip torde skyddas.

Frågan belyses också i rättsfallet om den så kallade nazistföreläsningen, NJA 2000 s. 355, och JK-beslut 2008-07-16, dnr 2927-08-31, samt i nyss behandlade JO 2010/11 s. 605. (Se även Axberger 2014, 140–141 och Larsson 2015, 109.)

*Ytterligare en konstitutionell grundbult:
objektivitetsprincipen*

Kravet på saklighet och opartiskhet är inte bara en del av god förvaltningssed utan ytterligare en konstitutionell grundbult. I 1 kap. 9 § RF stadgas:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Det här brukar också kallas för objektivitetsprincipen. Den är inte bara en rättsstatlig princip utan också intimt förknippad med det demokratiska statskicketets legitimitet (Bull 2012, 130–132). Principen gäller förstås även lärosätena, även om den ju för dessa också kommer till uttryck i en bestämmelse som i kap. 3 a § högskolelagen om att vetenskapens trovärdighet och god forskningssed ska värnas i lärosätenas verksamhet.

Precis som när det gäller myndigheternas tillämpning av de yttrandefrihetsrättsliga reglerna och offentlighetsprincipen är det också i fråga om objektivitetsprincipens tillämpning i hög grad genom JO:s och JK:s tillsynsverksamhet som reglerna och principerna får sin närmare belysning (Hirschfeldt 2009, 183–212). JO:s och JK:s många uttalanden ger konkret och pedagogisk belysning av generell betydelse även om uttalandena görs i specifika fall. Detta samlade material (se Hirschfeldt 2014, 45–46) är därför viktigt att använda inte minst i förvaltningsutbildningen för tjänstemännen hos myndigheter.

Ett rätt extremt och möjligen lustigt exempel där avsteget från objektivitetsprincipen kan betecknas som i det närmaste rent opportunistiskt får här belysa detta (JO 2006/07 s. 362). JO kritiserade länsstyrelsen i Jämtlands län för åtgärden att i en föreskrift fridlysa Storsjöodjuret. Bakom beslutet låg en ansökan om sådan fridlysning från Östersunds turistbyrå, och beslutet försvarades av bland annat Jämtlands läns museum. Miljödomstolen hade i ett avgörande underkänt länsstyrelsens beslut. JO hänförde sig i sitt beslut bland annat till saktighetskravet i regeringsformen.

Myndigheternas informationsroll

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipens funktion är av central betydelse för att förverkliga och stödja opinionsfriheterna. Betraktat från myndigheternas perspektiv kan iakttagandet av offentlighetsprincipen ses som den passiva sidan av deras informationsverksamhet. Det är ju först efter en framställning från enskilda som en myndighet har skyldighet att lämna ut sådan begärd information som inte omfattas av sekretess om verksamheten inom myndigheten. Det är en central uppgift för myndigheterna att korrekt tillämpa offentlighetsprincipen med dess inskränkningar enligt OSL. Bland annat ska det i 2 kap. 12 § TF angivna så kallade skyndsamhetskravet iakttas. Detta är frågor av stor betydelse för allmänhetens förtroende för offentligt bedriven verksamhet. Också för lärosätenas legitimitet är detta viktigt. Myndigheterna måste uppmärksamma sitt ansvar för att medarbetarna här medverkar på ett kompetent och riktigt sätt. I denna fråga kan förstås en korrekt och lämpligt utformad kommunikationspolicy fylla en viktig funktion.

Myndigheternas aktiva informationsverksamhet

Myndigheternas informationsverksamhet har också en aktiv sida. Att myndigheter aktivt ska informera om sin verksamhet följer av allmänna principer om myndigheters verksamhet. Denna informationsskyldighet anges i myndighetsförordningen med dess krav i 6 § om att myndigheterna ska tillhandahålla information om sin verksamhet och av förvaltningslagens bestämmelse i 4 § om myndigheternas allmänna serviceskyldighet. Vidare förekommer regler om

informationsuppgifterna i myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och andra regleringsbeslut. För en del myndigheter finns också särskilda bestämmelser i lag om deras informationsverksamhet. Så är fallet med lärosätena, som i 1 kap. 2 § högskolelagen har ålagts den så kallade tredje uppgiften, »att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultaten tillkomna vid högskolan kommer till nytta«.

Denna aktiva informationsverksamhet, lärosätenas och andra myndigheters, har inte någon utgångspunkt i den konstitutionella rättighetsregleringen i regeringsformen annat än som ett allmänt stöd för den fria åsiktsbildningen. Om grundlagsbestämmelsen om forskningens frihet kan man säga att den avser att skydda »forskarsamhällets medlemmar« samt att lärosätena härvid dels skyddas gentemot andra statsmakter och utomstående enskildas intressen, dels har ett ansvar för att upprätthålla ett inre skydd inom forskarsamhället. Med detta externa och interna »integritetsskydd« ska också kvaliteten i lärosätenas aktiva informationsverksamhet kunna upprätthållas.

Opinionsbildande myndigheter

Under början av 2000-talet har det blivit vanligare med informationsaktiva myndigheter med en upplysningsroll i förhållande till allmänheten. Det kan handla om allt från generell information riktad till stora grupper medborgare som har behov av myndighetens tjänster till riktade informationsinsatser vid presskonferenser. Sådant förekommer hos de flesta myndigheter. En del myndigheter genomför dock också rena kampanjer. För dem kan man använda begreppet »opinionsbildande myndigheter«.

Redan Demokratiutredningen uppmärksammade de problem som kan vara förknippade med myndigheters aktiva informationsverksamhet och skrev kritiskt (SOU 2000:1 s. 132):

Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet (...).

Begreppet opinionsbildande myndigheter definierades sedan av 2006 års förvaltningskommitté med orden »myndigheter som bedriver en extern informationsaktivitet riktad mot allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning« (SOU 2007:107 s. 45).

Förvaltningskommittén behandlade företeelsen närmare i sitt utredningsarbete. Ett par av dess sammanfattande synpunkter förtjänar att här citeras (SOU 2007:107 s. 10–11):

Förvaltningskommittén anser det vara värdefullt och berikande att myndighetsföreträdare, likaväl som myndighetsanställda i allmänhet, deltar i den offentliga debatten. Anställda i myndigheter har enligt den grundlagsstadgade yttrandefriheten samma rätt att offentligt uttrycka uppfattningar som alla andra medborgare.

Kraven på saklighet och opartiskhet i myndigheternas verksamhet måste påverka innehållet i myndigheternas informationsverksamhet, men medför enligt kommitténs mening även begränsningar vid valet av medel för opinionsbildningen. Statliga myndigheter bör därför även göra andra överväganden vid val av medel än vad som följer ur en renodlad kommunikationssynpunkt. Sådana media som riskerar att ge ett förenklat budskap och inte belysa en frågeställning utifrån de olika perspektiv som i det enskilda fallet är relevanta bör användas restriktivt. Myndigheternas informationsverksamhet, inklusive

opinionsbildande sådan, handlar således till stor del om att tillämpa omdöme och god förvaltningssed.

Kommitténs betänkande behandlades i en förvaltningspolitisk proposition där regeringen avslutningsvis framhöll (prop. 2009/10:175 s. 40):

Det är av största vikt att myndigheternas information präglas av det Förvaltningskommittén benämner god förvaltningssed och som bl.a. innebär att en försiktighetsprincip bör iakttas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet. Myndighetschefernas och de anställdas omdöme är av avgörande betydelse. Det bör i sammanhanget också erinras om att den grundlagsstadgade yttrandefriheten även gäller för offentligt anställda i deras yrkesutövning.

Från en mer uttalad rättslig utgångspunkt kan sammanfattningsvis anges att frågan om opinionsbildande och på annat sätt informationsgivande myndigheter inte endast är förvaltningspolitisk utan att saken bör uppmärksammas som ett inslag i myndigheternas offentligrättsligt reglerade verksamhet där de står under JO:s och JK:s tillsyn (Hirschfeldt 2009, 212).

Om lärosätenas kommunikationsdokument

Generella iakttagelser och synpunkter

En myndighet som ger information till allmänheten i syfte att aktivt påverka dess kunskaper, attityder eller beteenden i en avsedd riktning har i det föregående betecknats som opinionsbildande. I flera av lärosätenas kommunikationsdokument talas om vikten av att stär-

ka lärosätets varumärke. Syftet med detta är också mer eller mindre uttalat. Det gäller att konkurrera framgångsrikt vid rekryteringen av studenter och anställda samt om externa uppdrag och forskningsmedel. Man kan säga att det här inte handlar bara om opinionsbildning utan också om marknadsvärde och konkurrens. I sina kommunikationsdokument som riktas till medarbetarna sysslar dessa lärosäten alltså med att formulera strategier och rekommendera metoder för att marknadsföra sig i konkurrens med andra lärosäten.

Det ska erkännas att det konstitutionellt grundade kravet på saktlighet och opartiskhet ofta nämns i dessa dokument. Men det sker helt kort och mer som ett allmänt kvalitetskrav. Det kan erinras om att saktlighetskravet gäller också vid rena informations- eller kommunikationsåtgärder från lärosätenas sida, liksom för en myndighet som gör ett uttalande där den rekommenderar vissa varor eller tjänster och som därmed i någon mening kan sägas påverka konkurrensen på en marknad (JO 1990/91 s. 144 och JO 1992/93 s. 481).

Ett par forskare som studerat kommunikationsdokument från ett stort antal myndigheter inklusive lärosäten har också gjort iakttagelsen att dokumenten, särskilt de från universitet och högskolor, i hög grad präglas av *marknadens principer* (definierat som att kommunikationen ska positionera myndigheten och generera försäljning och utbyten mellan myndigheten och kunder). Av studiens 38 myndigheter som hänvisar till marknadens principer är 63 procent lärosäten, och 71 procent av de studerade lärosätena för fram marknadens principer. Forskarna har samtidigt iakttagit att kreativitetens och traditionens principer inte finns företrädda vare sig där eller i andra myndigheters dokument. Bland de fyra principer som tas upp finns också *det civilas principer*, som är av särskilt intresse här. Där är det ju inte minst konstitutionella och rättsliga värden och regler som är betydelsefulla. Forskarna definierar det civilas principer som kommunikation »som ska understödja samhällets demokratiska

processer och fungera som samhällsinformation, ge upplysning och service till medborgare, underlätta för journalisters granskning och faktasökning och redovisa resultat till uppdragsgivare» (Fredriksson & Pallas 2013).

Jag har tagit del av kommunikationsdokument från 19 lärosäten, nämligen: Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Karlstads universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Lunds universitet, Malmö högskola, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

Ur detta material citerar jag här inledningsvis några textavsnitt. Det ligger i sakens natur att det är fråga om korta urklipp som inte representerar respektive dokument i dess helhet. Därför lägger jag inte in exakta referenser. Citaten ska i stället tjäna som exempel på återkommande uttrycksätt i hela materialet.

Denna kommunikationsplan är en plattform för [lärosätets] kommunikation, internt och externt och ger därmed också de ramar inom vilka varje anställd ska uppträda och förhålla sig när han eller hon kommunicerar.

Den externa kommunikationen ska ge en korrekt och trovärdig bild av verksamheten och vad som utmärker denna. För att detta ska fungera så effektivt som möjligt, ska vi eftersträva att budskap förankras internt innan de kommuniceras utåt.

Massmediekontakterna ska liksom annan extern kommunikation skapa kunskap om och positiva attityder till [lärosätet].

För sitt varumärkesarbete har [lärosätet] en strategi där strävan är att delarna ska stärka helheten och helheten ge kraft åt delarna. Delarna ut-

görs av de ingående verksamheterna. Exempel kan vara en fakultet, en institution eller en centrumbildning. Inom [lärosätet] finns också personliga varumärken. De olika delarna kan kommunicera det egna varumärket, men det ska alltid tydligt framgå att de är en del av [lärosätet].

Ytterst ska varje medarbetare tjäna som ambassadör för [lärosätet].

Mitt allmänna intryck av läsningen av dessa dokument är hur ofta och slående det är att innehållet är direkt marknadsorienterat. Det civilas principer är däremot som regel kortfattat redovisade eller nedtonade och någon gång knappt ens berörda. Om nu lärosätenas syn på sin funktion i ett samhälle byggt på demokrati, det vill säga med anknytning till det civilas principer, ofta tonas ned i kommunikationsdokumenten, är det i så fall ett problem i förhållande till konstitutionella regler och principer? En invändning mot den tanken är att det ju också finns andra, ibland utmärkta, dokument hos lärosätena där regelsystemet för yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt andra rättsliga frågor behandlas särskilt. Personalen kan där vid behov inhämta nödvändig information på dessa områden.

Denna invändning är dock enligt min mening inte ett hållbart argument för att i ett generellt kommunikationsdokument för ett lärosäte och dess personal underlåta att ordentligt ta upp konstitutionella grundvärden och regler. Dessa har ju lärosätena till uppgift att försvara, och de ger frihetliga rättigheter för personalen. Hålls denna värdedimension undan uppkommer en obalans. Resultatet kan tolkas som ett uttryck för bristande respekt för dessa viktiga värden från ledningens sida och brist på förståelse för personalens frihetssfär. Jag stöder denna bedömning på några JO-formuleringar i ärenden där JO haft synpunkter på det kommunikationsarbete som en myndighetsledning utför.

JO har nämligen flera gånger betonat att när råd om mediekon-

takter ges av en myndighet bör det klart framgå att det inte handlar om ett försök att påverka de anställdas rätt att ge uttryck åt sina åsikter.

JO har rekommenderat 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. JO (Eklundh) har framhållit att det är angeläget att en myndighet hanterar frågor av det här slaget på ett sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar om att myndighetens ledning inte accepterar att de anställda i kraft av sin yttrandefrihet offentligen framför kritik mot myndigheten (JO 1995/96 s. 454 och 2004/05 s. 73).

I ett ärende har JO (Axberger) konkret behandlat innehållet i en sorts kommunikationspolicy (JO 2010/11 s. 613). Det gäller ett tryckt kort med en sorts lathund med råd om mediekontakter som en kommun hade delat ut till sina anställda. JO redogör i sitt beslut för de allmänna utgångspunkter som återgivits i det förra stycket här, och har ingen kritik mot kortets sammantagna budskap. JO anser dock några av kortets fraser diskutabla och anför:

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 verksamhetsområde«, »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.

Också en högskolas kommunikationspolicy anmäldes för en tid sedan till JK som prövade saken i ett tillsynsärende. JK (Skarhed) behandlade i sitt beslut utrymmet för myndigheter att ge instruktioner för mediekontakter (JK-beslut 2013-06-22, dnr 2377-13-30). JK redovisar innehållet i högskolans kommunikationspolicy i relevanta delar och konstaterar att hon inte har något underlag för bedömningen att avsikten med policyn varit att på något sätt beskära de anställdas yttrande- eller meddelarfrihet. Skrivningarna i policyn tar uppenbarligen sikte på den kommunikation som sker på högskolans vägnar – det vill säga sådana uttalanden till media som inte omfattas av meddelarfriheten. Policyn kan mot denna bakgrund inte heller anses inskränka enskilda forskares rätt att fritt publicera forskningsresultat (jfr 1 kap. 6 § högskolelagen). Avslutningsvis uttalar dock JK även följande:

Det är ändamålsenligt att policyn i detta sammanhang [om dialogen med massmedia] 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 grundlagsskyddande meddelarfrihet.

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 (...). 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 (...) 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.

Den berörda högskolans kommunikationspolicy är när detta skrivs under omarbetning.

Även om JO och JK i de här båda fallen haft stor förståelse för värdet av en kommunikationspolicy eller råd till de anställda i informationsfrågor och inte uttalat kritik mot myndigheterna för dessa texter, har de båda haft synpunkter på enskilda olyckliga formuleringar som kan missförstås av de anställda i fråga om deras fri- och rättigheter. I de båda besluten knyter JO och JK an till de här tidigare redovisade JO-formuleringarna med råd till myndigheter i fråga om utformningen av deras kommunikationsarbete.

En annan högskola underställde nyligen JK ett ärende för eventuell åtgärd. JK (Skarhed) beslöt i det ärendet att inte inleda förundersökning beträffande brott, men kritiserade efter utredning högskolan för ett otillåtet ingripande mot en anställd som agerat som öppen – alltså inte anonym – uppgiftslämnare.

JK anförde i sitt beslut bland annat följande:

Högskolan (...) har i sitt yttrande hit anfört att en arbetsgivare, utan att agera i strid med tryckfrihetsförordningen, bör kunna samtala med en medarbetare med anledning av dennes uttalanden till journalister bl.a. för att informera sig om arbetstagarens kritik avseende verksamheten samt för att bemöta uppgifter som arbetsgivaren anser vara felaktiga.

Offentligt anställda har visserligen en lojalitetsplikt gentemot sin arbetsgivare. Den gäller dock endast skyldigheten att utföra sina arbetsuppgifter på ett korrekt sätt. Att uttala kritik mot sin arbetsgivare eller det sätt som verksamheten bedrivs på strider för den offentligt anställdes inte mot lojalitetsplikten. Rätten att göra det är tvärtom grundlagsskyddad. Även om en myndighet anser sig ha en legitim avsikt med att kalla till ett samtal om den anställdes mediekontakter kan en sådan utfrågning i sig uppfattas som en negativ åtgärd för arbetstagaren och dessutom ge upphov till svåra gränsdragningsfrågor. Företrädare för en myndighet eller något annat allmänt organ bör

därför i regel avstå från att kalla en anställd till samtal med anledning av uttalanden som denne har gjort till medierna. Istället är arbetsgivaren hänvisad till att på annat sätt söka tillrättalägga vad som uppfattas som felaktiga eller missvisande uppgifter i den allmänna debatten (se också JO 1994/95 s. 521).

I detta fall visar utredningen att SJ vid det aktuella mötet förklarade för MT att hans uppgiftslämnande kunde få konsekvenser för honom och att han riskerade disciplinpåföljd eller att bli avskedad om han hade lämnat felaktiga uppgifter till medierna. Hennes uttalanden vittnar om att hon inte förstått vidden av meddelarskyddet och de offentliganställdas yttrandefrihet. Agerandet har klart överskridit gränsen för vad som är godtagbart enligt den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. SJ kan därför inte undgå kritik med anledning av det inträffade.

Med hänvisning till de uppgifter som Högskolan (...) har lämnat anser sig Justitiekanslern dock inte kunna göra bedömningen att MT efter det ifrågasatta mötet med SJ har utsatts för någon otillåten repressalie till följd av sitt uppgiftslämnande.

Ärendet belyser att repressalieförbudet omfattar inte bara kriminaliserade handlingar och inte bara anonyma uppgiftslämnare utan också andra fall såsom när uppgiftslämnare framträder öppet. Sålunda anses repressalieförbudet i TF »innefatta att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på dennes medverkan i media i princip är otillåten« (JK-beslut 2014-10-21 och 2015-05-08, dnr 8322-14-30, jfr också ett ytterligare JK-ärende där det ifrågasattes om repressalieförbudet överträtts av företrädare för en annan högskola, JK-beslut 2011-12-13, dnr 2721-11-30).

*Några mera konkreta iakttagelser beträffande
lärosätenas kommunikationsdokument*

En första allmän iakttagelse vid läsningen av kommunikationsdokumenten är att de konstitutionella principer och regler som är grundläggande inte minst för forskningens frihet och lärosätenas autonomi och samhällsfunktion vanligen inte finns med bland utgångspunkterna utan getts en undanskymd ställning och en kortfattad, ofullständig eller ibland felaktig behandling i dessa dokument. Dessa undanskymda och kortfattade hänvisningar framstår mest som en sorts pliktskyldiga och rätt ogenomtänkta påhäng i texten där ett antal lagar och förordningar räknas upp och några principer listas, ofta utan någon förklaring.

Utgångspunkten i dokumenten är i stället som regel ambitionen att bygga upp ett varumärke för lärosätet, företrätt av personalen som påbjuds att vara språkrör för lärosätets gemensamma värderingar. Man skriver här till exempel om personalen som ambassadörer eller som »stjärnor« av olika kategorier. Principerna för kommunikationsarbetet beskrivs visionärt och utförligt (det vill säga vilka informationskanaler som ska användas hur och för vad, hur informationsuppgiften ska skötas av ledning och medarbetare och så vidare). Där beskrivs närmare de gemensamma rutiner som ska tillämpas inom lärosätet och av dess personal.

Inte heller forskningens frihet eller den tredje uppgiften – att informera i ett demokratiskt samhälle – är något som vanligen utvecklas i dokumenten. Som ett positivt undantag kan noteras att Umeå universitet ger en tydlig förklaring om att en av uppgifterna för lärosätet är att kommunicera samhällsinformation.

De upplysningar som ges om de rättsliga principerna för kommunikationsverksamheten hos myndigheten och de anställdas rättigheter och skyldigheter i sammanhanget är som sagt ytterst kortfat-

tade. Man kan med den nyssnämnda studiens ord säga att det civilas principer uppmärksammas endast svagt. Dokumenten signalerar alltså oftast inte någon balans mellan de olika värden och intressen som är betydelsefulla och generellt giltiga i ett lärosätets informationsverksamhet. Några dokument är dock genomgående mycket kortfattade, och där uppstår inte någon egentlig sådan obalans.

Regeringsformen och tryckfrihetsförordningen listas i många av de 19 dokumenten. Ofta följs dessa rubrikord av en parentes där det utan förklaringar står ord som »yttrandefrihet« och »informationsfrihet«. Yttrandefrihetsgrundlagen, som ju är central när det gäller nya elektroniska publiceringsformer inte minst i akademiska sammanhang, finns däremot listad endast i tre dokument. Det förekommer till och med att förteckningen över lagar saknar anknytning till den normhierarki som gäller enligt regeringsformen eller i övrigt saknar systematisk ansats. Så kan högskoleförordningen listas före högskolelagen, och en uppräknings i alfabetisk ordning kan leda till att regeringsformen förtecknas först mot slutet. I ett dokument listas en lag som felaktigt kallas »lagen om likabehandling av den enskilde individen«. Uttrycket syftar väl på lagen om likabehandling av studenter i högskolan, som då gällde men numera ersatts av diskrimineringslagen. I fyra dokument tas också marknadsföringslagen upp. Den lagen gäller för näringsverksamhet och är knappast av central betydelse för lärosätena som sådana. Men detta är förstås ett uttryck för att det i första hand är fråga om en marknadsorienterad kommunikation.

Meddelarfriheten listas i elva av dokumenten och förklaras med några ord i sammanlagt sju av dessa. I fem dokument nämns inte meddelarfriheten. Efterforskningsförbudet nämns i åtta dokument. Det viktiga och av JK på senare tid i flera ärenden uppmärksammade repressalieförbudet nämns inte i något dokument.

I ett dokument har meddelarfriheten förts in under rubriken Regeringsformen när den rätteligen borde ha stått under den följande

rubriken Tryckfrihetsförordningen. Under ledordet Meddelarfrihet förklaras där detta begrepp helt kort, och sedan nämns att det dock finns vissa fall där tystnadsplikt gäller, till exempel vid upphandlingar. Denna upplysning blir helt missledande i sammanhanget. Visserligen finns det sekretess och tystnadspliktsregler för upphandling, men huvudregeln är att tystnadsplikten inte i sig hindrar meddelarfrihet och att tystnadsplikten vid upphandling inte är meddelarfrihetsbrytande. I ett annat dokument behandlas meddelarfriheten i ett särskilt stycke där det står att om man är osäker på rättsliga aspekter kan man vända sig till lärosätets jurist – ett säkert välment men i just detta sammanhang missriktat råd.

Begrepp som öppenhet, saklighet, servicekrav och offentlighetsprincipen nämns i de flesta dokumenten. Offentlighetsprincipens innebörd tas dock upp bara i två dokument. Det därtill anknutna skyndsamhetskravet nämns i ett dokument, dock med hänvisning till förvaltningslagen och inte rätteligen till tryckfrihetsförordningen, där skyndsamhetskravet finns reglerat i 2 kap. 12 §.

En central fråga i informationsverksamheten vid lärosäten och andra myndigheter är vem som uttalar sig på myndighetens vägnar och hur detta ska tydliggöras. Denna fråga tas upp i de flesta av dokumenten. Värdefullt är också att det i några dokument markeras att forskare svarar för att uttala sig om sin forskning.

Två lärosäten skriver bra om att man kan ha uppgiften att företräda myndigheten eller eljest uttala sig på lärosätets vägnar men att man också som privatperson kan använda sin yttrandefrihet. Men klart olämpliga är andra ibland förekommande formuleringar av typen »Grundprincipen vid massmediekontakter bör vara att enbart uttala sig om sådant som man kan, vet och behärskar. Annars ska man hänvisa till marknadsavdelningen eller annan medarbetare som har bättre förutsättningar att uttala sig« eller »[M]edarbetaren har ett ansvar för att kommunicera i enlighet med intentionerna i policyn«.

Dessa intryck vid läsningen av lärosätenas kommunikationspolicyer gäller både stort och smått. Mitt syfte med dessa nedslag är dock konstruktivt, inte att agera felfinnare. Det finns här flera exempel på fel och brister som kunde ha undvikits om dokumenten förberetts mera noggrant och sakkunnigt. Felen och bristerna är allvarliga eftersom det handlar om rättsliga regler och värden på konstitutionell nivå. Intrycket blir tyvärr ofta att de som haft ansvaret för dokumenten inte förstått sig på reglerna, inte velat sätta sig in i dem eller inte tyckt att sådana regler och principer är viktiga i sammanhanget.

Slutsatser

Att också lärosäten har ett ansvar för att bedriva en aktiv informationsverksamhet är uppenbart. Frågan gäller här utformningen av vissa dokument till stöd för sådan verksamhet. Vanligen har kommunikationsdokumenten fastställts på lärosätets ledningsnivå som därmed också har ansvaret och i förekommande fall berörs av de kritiska omdömen som här lämnats.

Sammanfattningsvis blir intrycket att sådana här dokument främst avses tjäna marknadens principer eller ett närmast kommersiellt intresse och inte det civilas principer eller med andra ord konstitutionella värden. Det är fullt förståeligt att lärosätena vill sprida en positiv bild av sin verksamhet i syfte att nå framgång. Det kan också från ansvarssynpunkt vara ursäktligt att det brister i kvalitet i ett eller annat konkret avseende. Tillsynsorgan som JO och JK är och bör ibland vara överseende med sådant och nöja sig med mer eller mindre kritiska påpekanden. Vid den mer övergripande och friare bedömning som görs här, där det vägs in hur dokumenten framstår till sin allmänna karaktär och inriktning och där vikt också fästs vid vad som saknas i dem trots att det på goda grunder borde ha varit

med, finns det utrymme för en mera generell kritik av företeelsen.

Lärosäten är en typ av samhällliga institutioner som bör ha ett intresse av att i olika sammanhang markera att man respekterar och slår vakt om konstitutionella värden. Jag är kritisk till att man inte tagit till vara den möjligheten också i den här typen av kommunikationsdokument. Ambitionen har varit alltför svag. Det finns här tillfälle att framhäva också de viktiga principer som skyddar eller ger frihet åt medarbetarna och därmed ytterst gagnar forskningens frihet. Det har man inte gjort.

Det är inte en tillfredsställande ordning om sådana här dokument kritiklöst accepteras – särskilt inte i en tid då forskningens frihet uttryckligen förts in som en rättighet i regeringsformen. Att statsmakterna menade allvar med detta tillägg till vår författning kommer till uttryck i förarbetena där regeringen bland annat anförde (prop. 2009/10:80 s. 191):

En styrning av forskningen till att enbart ta fram eller enbart redovisa önskvärda resultat skulle strida mot forskningens själva grundidé och även vara främmande för ett öppet demokratiskt samhälle. Det demokratiska samhällsskicket är i sig en garant för forskningens frihet genom att det värnar yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Omvänt är det genom att ge utrymme för fritt tänkande och fritt sökande efter kunskap som forskningen kan bidra till samhällets utveckling.

Här knyter regeringen an till vad som sägs också i internationella dokument på området (se redovisningen hos Lind 2014, 154–162). Så har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter uttalat sig om den akademiska friheten och bland annat framhållit att även den individuella rättigheten att fritt få uttrycka åsikter om sin högskoleinstitution eller det system man arbetar inom ingår i den akademiska friheten (efter Lind 2014, 157). Detta uttalande får utgöra slutackordet.