

Corona, krishantering och demokrati

Om meddelarfrihet vid en extraordinär händelse

Stig Montin & Mikael Granberg

Corona, crisis management and democracy. Whistle-blower protection at an extraordinary event

In the spring of 2020, many municipalities were taken by surprise by effects of the Corona pandemic on services and management. The Corona pandemic was defined as an extraordinary event and staff functions and crisis management committees were activated. The analysis is framed by the concept of electoral democracy and counter-democracy. The purpose of the article is to shed light on how two different institutional logics, one related to extraordinary events and the other related to freedom of information and whistle-blower protection for public employees. The case showed a clash between these logics. Even in an open democratic system, an extraordinary event can mean that the dissemination of information is limited. This could mean that democratic legitimacy is at risk. However, a crisis management system with complete transparency in all decision-making is neither possible nor desirable.

Inledning¹

Under våren 2020 var det många kommuner som togs på sängen då ingen på allvar förutsett coronapandemins effekter på verksamheten och organisationen. Coronapandemin definierades som en extraordinär händelse,² det vill säga en

1 Vi vill tacka professor Henrik Wenander, Lunds universitet, som hjälpt oss navigera i den något snåriga lagstiftningen och Magnus Jerneck, som gett oss möjlighet att reda ut en del oklarheter. Ansvaret för innehållet i denna artikel vilar dock helt på författarna.

2 I denna text betraktas extraordinär händelse (den formella benämningen i krislagstiftningen) och kris som synonyma.

Stig Montin är verksam vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Mikael Granberg är verksam vid Karlstads universitet.

E-post: Stig.montin@gu.se; mikael.granberg@kau.se

händelse som avviker från det normala och som kan innebära risk för allvarliga störningar i samhället. Stabsfunktioner och krisledningsnämnder aktiverades med ansvar för intern och extern kriskommunikation. I en krissituation som denna tvingas offentliga aktörer att agera utan stöd i tidigare erfarenhet i ett läge som kännetecknas av stor osäkerhet (Frandsen, Johansen & Houllberg Salomonsen 2016). För krisorgan i kommuner (och regioner) gäller det samtidigt att handla inom ramen för det demokratiska systemets grundläggande värden. Det innebär att en minskning eller ett försvårande av information i ett krisläge kan leda till anklagelser om odemokratiskt agerande, ja som till och med kan anses bryta mot landets grundlagar. Krishanteringen, och sättet och förmågan att kommunicera i en krissituation, kan således inverka negativt på organisationens demokratiska legitimitet (Coombs, Holladay & Tachkova 2019).

Vid en extraordinär händelse ska individer och viktiga samhällsfunktioner skyddas med stöd i lag och detta öppnar för möjligheter att begränsa viss information. Samtidigt, också med stöd i lag, har journalister rätt att ta del av information och medarbetare i kommunen har rätt att ge information till journalister. Här framträder två olika logiker som har sin grund i två dimensioner i den fungerande demokratin. Historikern Pierre Rosanvallon benämner dessa för "väljardemokrati" respektive "motdemokrati" (Rosanvallon 2008). Den lagstiftning och den organisering av krisberedskap som materialiseras i samband med en extraordinär händelse är utflöden ur valda demokratiska institutioners beslutsfattande, det vill säga ur väljardemokratin, medan motdemokratin består av kritisk granskning av beslutens konsekvenser.

I denna framställning ska en kommuns agerande i ljuset av massmedias granskning under en extraordinär händelse beskrivas och analyseras. Syftet är att belysa hur två olika institutionella logikerna kolliderar med varandra; den ena är relaterad till extraordinära händelser och den andra till meddelarfrihet och meddelarskydd för offentligt anställda. Båda dessa två logiker är förbundna med varsin dimension av den reellt fungerande demokratin. Den mer övergripande forskningsfrågan som ska belysas är hur kollisionen mellan olika institutionella logiker kan öka förståelsen av hur demokratin fungerar i en krissituation som den, som uppstår till följd av coronapandemin.

Först presenterar vi en fördjupad teoretisk inramning där de två dimensionerna av demokratin tydliggörs och två olika logiker identifieras. Därefter redovisar vi den mest relevanta lagstiftningen och tolkningen av denna i officiella handlingsrekommendationer. Det följs av en kort metodredovisning och en redogörelse av det fall som undersökts. Slutligen följer en diskussion om det som observerats i fallet och en återkoppling till en bredare demokratiteoretisk förståelse av samtida krissituationer.

Demokrati och två institutionella logiker

Med hjälp av Rosanvallon kan den svenska demokratin beskrivas som bestående av två dimensioner. Den ena dimensionen är den som ofta kallas ”den demokratiska styrningskedjan”, från medborgarna i val till förvaltningens yttersta kapillärer. Medborgarnas behov, krav och stöd omvandlas till politiska beslut om fördelning av resurser och andra värden. Besluten genomförs av en offentlig förvaltning som framför allt tillämpar lagstiftning. Denna dimension kan kallas ”väljardemokratin”. Den andra dimensionen är inte lika uppmärksam och har därför inget bra namn. Rosanvallon kallar den ”motdemokratin” (counter democracy), men den skulle också kunna kallas den granskande demokratin. Här uppträder medborgarna i andra skepnader än som väljare, närmare bestämt som övervakare, vetorättsinnehavare och domare. Det finns motdemokratiska institutioner inbyggda i systemet, t ex riksdagens kontroll av regeringen, rätten att begära lagprövning av kommunala beslut, kommunala revisorer och rätten att som sakägare överklaga en fysisk detaljplan. Utanför den demokratiska styrkedjan finns också granskande institutioner, varav den ”tredje statsmakten”,³ massmedia, är den mest framträdande. Motdemokratin är lika viktig som väljardemokratin. Utan motdemokrati skulle det demokratiska systemet förfalla och vi skulle få ett auktoritärt styre. Samtidigt kan den granskande demokratin bli för kraftfull. Den samtida kritiska diskussionen om ”granskningssamhället” är ett exempel på en sådan bedömning.

Utifrån detta övergripande begreppsliggörande av den faktiskt fungerande demokratin tar vi ett steg ner till en lägre abstraktionsnivå för att se hur de två demokratidimensionerna kan komma till uttryck i två institutionella logiker.

Med institutionella logiker avses här etablerade värden och normer som vägleder aktörer när de utsätts för yttre press och ska hantera en situation som kännetecknas av osäkerhet. Logiker är sociala konstruktioner som skapar mening och identitet (Friedland & Alford 1985). Inom ramen för en organisation kan det finnas flera konkurrerande institutionella logiker (Reay & Hinings 2009). Detsamma gäller för ett demokratiskt politiskt system.

I det aktuella sammanhanget identifierar vi två sådana uppsättningar av värden och normer inom den kommunala hanteringen av coronapandemin. Den ena är förknippad med krishantering och -kommunikation i samband med extraordinära händelser och regleras av lagstiftning, och syftar till att värna om det demokratiska systemet och som är ett utflöde av demokratiskt fattade beslut. Den andra är förknippad med mass medias insyn och kritiska granskande av den offentliga politiken och förvaltningen, också den reglerad av demokratiskt fattade beslut. Vi börjar med den senare.

3 I anglosaxiska länder avser termen ”den tredje statsmakten” som regel domstolarna, medan massmedia ofta kallas den ”fjärde statsmakten”. I Sverige har dock benämningen ”den tredje statsmakten” som en benämning för massmedia (pressen) använts sedan mitten av 1800-talet.

En grundläggande komponent i det svenska demokratiska systemet är offentlighetsprincipen. Den kommer framför allt till uttryck i tryckfrihetsförordningen. Principen rör rätten att ta del av allmänna handlingar. De begränsningar som finns för att ta del av sådana handlingar återfinns i offentlighets- och sekretesslagen. I tryckfrihetsförordningen anges också rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och denna rätt omfattar alla. Detta kallas för *meddelarfrihet* för uppgiftslämnaren. I yttrandefrihetslagen ges ett särskilt stöd för offentligt anställda i form av *meddelarskydd*. Meddelarfriheten omfattar även uppgifter som omfattas av sekretess, men i vissa fall kan denna frihet inskränkas av så kallad kvalificerad sekretess.

Det har framkommit en del problem kring efterlevnaden av meddelarskyddet i statliga myndigheter och i kommuner och regioner. Exempelvis har JO vid flera tillfällen uppmärksammat brott mot efterforskningsförbudet. Sammantaget kan sägas att meddelarfriheten och meddelarskyddet framstår som en viktig mekanism i en granskande demokrati.

I samband med coronakrisen uppmärksammades att vissa kommuner och regioner inte var villiga att informera om smittläget i exempelvis äldreboenden. Kritiker menade att det kunde vara ett brott mot offentlighetsprincipen (Katrineholmskuriren 2020). Även om kommunledningen inte vill lämna ut uppgifter kan en medarbetare anse sig ha goda skäl att i allmänhetens intresse förmedla uppgifter till en journalist. Meddelarfriheten blir då ett komplement till offentlighetsprincipen och det är förbjudet för arbetsgivaren att eftersöka den som lämnat uppgifterna. Vidare har anställda inom socialtjänsten en skyldighet att påtala missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden inom exempelvis äldreomsorgen (Lex Sarah).

Kommunikation av risker mellan offentliga aktörer och experter, å ena sidan, och allmänheten, å den andra, är också en central aspekt av samhällets krishantering (Renn 2008, Löfsted 2009). Det är tydligt att medierna även här spelar en viktig roll som en länk mellan beslutsfattare och allmänhet, men också när det gäller att granska ansvariga aktörers krishantering (Olsson & Nord 2015). Utan demokratiskt granskande institutioner och mekanismer såsom meddelarfriheten, begränsas allmänhetens insyn i maktens korridorer och detta kan försvåra eller förhindra demokratiskt ansvarsutkrävande. Följaktligen har medierna en viktig roll i att forma opinionen i en krissituation, men också när det kommer till möjligheterna för ansvarsutkrävande (Svedin 2015). Att betona meddelarfriheten som avgörande för demokratisk insyn är en kärnpunkt i det vi kallar *den granskande demokratins logik*.

Myndigheter kan i en krissituation finna goda skäl att minska denna insyn. I botten finns också olika perspektiv på vad som utgör en kris: är det ett hot mot samhället och dessa invånare eller är det i själva verket ett hot mot den egna organisationens trovärdighet i termer av förmåga – eller bristande förmåga – i att hantera den aktuella krisen (se Frandsen, Johansen & Houlberg Salomonsen

2016)? Ur det första perspektivet finns farhågor att känslig information, exempelvis personuppgifter eller uppgifter om resurser, kan skada enskilda personer eller organisationens krishanteringsförmåga. Det innebär att spridning av vissa uppgifter uppfattas som hot mot människors liv och hälsa och det ses därför som rimligt att sätta gränser för vilken information som får föras vidare och som också skyddas av offentlighet- och sekretesslagstiftningen. Ur det andra perspektivet kan det uppfattas att det finns anledning att inte dela uppgifter, eller fördröja delning av uppgifter, som avslöjar svagheter i kommunens krishanteringsförmåga då sådana uppgifter kan skada kommunens rykte och påverka legitimiteten negativt (Coombs, Holladay & Tachkova 2019).

Krishantering följer således en annan logik än den granskande demokratins. Det handlar om att skydda olika värden och förhållanden som har betydelse för hanteringen av krisen och för den kommunala organisationen (Frandsen, Johansen & Houlberg Salomonsen 2016, Coombs, Holladay & Tachkova 2019). Öppenhet står då inte överst på dagordningen, utan snarare försiktighet och slutenhet. Vi kallar detta *krishanteringens logik*, vars grundläggande syfte är att skydda individer och viktiga samhällsfunktioner och därmed också skydda demokratin. Samtidigt innebär det att vissa av den granskande demokratins mekanismer kan sättas på undantag vid en kris.

Den granskande demokratins logik och krishanteringens logik kan hamna på kollisionkurs med varandra. När antalet avlidna av covid-19 kraftigt ökade på många av landets äldreboenden under våren 2020 bedömdes kommunerna vara i krisläge. I Örebro kommun gjorde kommunledningen samma bedömning och meddelade via intranätet, att det i vissa situationer råder tystnadsplikt enligt sekretesslagstiftningen och att då gäller inte meddelarfriheten. Instruktionen som gavs av kommunledningen var att om en medarbetare känner sig osäker på vilken information som inte får spridas bör denne rådfråga sin chef. För ledarredaktionen på den (i praktiken enda) regionala tidningen Nerikes Allehanda (NA) blev detta en ren provokation och man gick bildligt talat i taket. Kollisionen mellan två sätt att se på vilka normer och värden som är viktigast blev ett faktum.

En fallstudie

Syftet med fallstudien är att illustrera och problematisera relationen mellan den krishantering och -kommunikation vi observerar i samband med den extraordinära händelsen och grundläggande demokratiska värden. Närmare bestämt vill vi undersöka vad som händer när en kommunledning genom hänvisning till aktuell lagstiftning anger vilka regler som gäller vid extraordinära händelser och hur den lagtolkningen hamnar i konflikt med en regional dagstidning, som åberopar den grundlagsskyddade principen om meddelarfrihet. Det konkreta empiriska fallet utgörs av Örebro kommun och Nerikes Allehanda.

Örebro kommun hade i slutet av 2018 en folkmängd på 153 000 invånare. Den politiska majoriteten 2020 består av Socialdemokraterna, Kristdemokraterna och Centerpartiet. Ordförande i kommunstyrelsen är socialdemokrat. Kommunens arbete som rör coronapandemin leddes av en stabsorganisation som samordnade planering och beslut inom samtliga verksamheter. Vid en extraordinär händelse kan kommunstyrelsen, i egenskap av att också vara krisledningsnämnd, ta över beslutsmandatet från samtliga andra nämnder (Örebro kommun 2015). Det kan ske i samband med beslut i ett specifikt ärende, vilket inte skedde under den aktuella perioden. I juridisk mening hade därmed inte krisledningsnämnden aktiverats även om alla villkor (rekvisit) för en extraordinär händelse var uppfyllda. Alla beslut under våren 2020 togs inom den ordinarie nämnd- och förvaltningsstrukturen.

Nerikes Allehanda (NA) ingår i Bonnier News Local (tidigare Mittmedia) och hade i början av 2020 enligt en räckviddsundersökning cirka 145 000 läsare dagligen och drygt 100 000 tryckta exemplar per dag (Orvesto Konsument 2020). Fram till mitten av juni hade NA enligt egen utsago publicerat drygt 1100 coronarelaterade artiklar (Nilsson 2020). NA är den enda lokala dagliga tidningen med prenumeranter i Örebro län.

Det material som studerats består av samtliga nyhetsartiklar och kommentarer på tidningens ledarplats i det aktuella fallet fram till och med juni 2020 (och uppföljande artiklar i början av 2021) samt dokument från kommunen i form av texter på hemsidan och en debattartikel undertecknad av tre chefstjänstemän.

Översiktligt om lagstiftningen

Reglerna kring offentlighet, sekretess, tystnadsplikt, meddelarfrihet och meddelarskydd är för den oinvigde tämligen komplicerade. Det kan bland annat hänga samman med att den svenska lagstiftningen kring offentlighet och sekretess är mycket detaljerad, tex i jämförelse med övriga nordiska länder (Jørgensen 2014).

Reglerna återfinns framför allt i tre grundlagar samt en vanlig lag: regeringsformen (RF, SFS 1974:152), tryckfrihetsförordningen (TF, SFS 1949:105), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL, SFS 1991:1469) samt i offentlighets- och sekretesslagen (OSL, SFS 2009:400).

Enligt Regeringsformen är var och en gentemot det allmänna garanterad bland annat yttrandefrihet (RF 2 kap. 1 §). I tryckfrihetsförordningen ges särskilda regler för meddelarfrihet och anskaffarfrihet:

Det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet). Denna frihet avser uppgifter som lämnas till

- en författare eller någon annan upphovsman till en framställning i en tryckt skrift,
- skriftens utgivare eller redaktion, eller
- ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. ... Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift eller att meddela uppgifter som avses i första stycket (anskaffarfrihet). ... För dessa friheter får inga andra begränsningar finnas än de som följer av denna grundlag. (TF 1 kap. 7§)

Denna frihet att meddela uppgifter till exempelvis en journalist gäller alla, i enlighet med att grundlagarna ger enskilda ett skydd mot det allmänna (staten, regioner och kommuner). För offentligt anställda, vars arbetsgivare är en representant för det allmänna, finns också ett särskilt meddelarskydd som gör att det är förbjudet att efterforska vem som lämnat uppgifterna till media. Detta regleras av Yttrandefrihetsgrundlagen som stadgar att ingen får efterforska vem som meddelat en uppgift (YGL 2 kap. 2 §). Sedan 1 juli 2017 gäller meddelarskyddet också för anställda i offentligt finansierad vård, skola och omsorg (SFS 2017:151).⁴ Sammantaget innebär meddelarskyddet att den som meddelar en uppgift (källan) har rätt att vara anonym, att journalister har tystnadsplikt om meddelarens identitet och att den offentliga arbetsgivaren får inte efterforska eller på något sätt försöka ta reda på vem som meddelat uppgiften. Detta är ett skydd som inte kan avtalas bort. De grundläggande principerna för yttrandefrihet gäller både under normala förhållanden och under tider av krig eller kris-tillstånd (Hirschfeldt & Petersson 2020).

När det uppstår extraordinära händelser i fredstid kan vissa uppgifter som hanteras av kommunalt anställda bedömas som känsliga eller skyddsvärda. Sådana uppgifter kan med stöd i OSL omfattas av kvalificerad sekretess, vilket betyder att uppgifterna inte får röjas eller utnyttjas utanför myndigheten. Anställda kan således beläggas med tystnadsplikt om de sitter inne med känsliga uppgifter. Det gäller uppgifter där sekretesskyddade intressen anses väga särskilt tungt. I OSL finns två bestämmelser som särskilt tar sikte på planering inför och hantering av extraordinära händelser:

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till en myndighets verksamhet som består i risk- och sårbarhetsanalyser avseende framtida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer, om det kan antas

4 Mer i detalj består meddelarskyddet av meddelarfrihet, anskaffarfrihet, anonymitetsskydd, efterforskningsförbud och repressalieförbud (se Prop. 2016/17:31: 7 ff).

att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 13§).

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262)

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten (38 kap. 7§).

Det betyder att rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ i tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. och 10 § i yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (44 kap. 5 §, OSL).

Det är inte tillåtet att avsiktligt bryta mot den tystnadsplikt som avses i de aktuella paragraferna i OSL. Ett brott mot tystnadsplikten kan, enligt 20 kap. 3§ i brottsbalken leda till böter eller fängelse i högst ett år.

En tolkning av denna översiktliga framställning är att granskande demokrati-mekanismer som meddelarfrihet och meddelarskydd är väl skyddade i svensk lag, men av förklarliga skäl inte helt oinskränkta. Detaljeringsgraden i reglerna som begränsar meddelarfrihet och meddelarskydd är hög och att skapa en vägledande tolkningsram kan innebära svårigheter för någon som inte besitter expertkunskaper. Regelverket kan läsas både utifrån en krishanteringslogik och en granskande demokrati-logik.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gett ut en juridisk vägledning för kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser. I denna skrift hänvisas till de regler för tystnadsplikt som kan gälla vid fredstida krissituationer, men man skriver också att "Ett undantag från denna tystnadsplikt är den s.k. meddelarfriheten som innebär att en uppgift, trots sekretess, får röjas till media i publiceringssyfte" (MSB 2020: 9). Vägledningen avslutas dock på ett sätt som för tankarna till en norm om tystnadsplikt, med hänvisning till 44 kap. 5 §, OSL:

I detta sammanhanget ska också nämnas att uppgifter som gäller förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser, och som omfattas av den aktuella tystnadsplikten är undantagna från den meddelarfrihet som nämnts ovan (MSB 2020: 10).

I detta sammanhang kan också noteras att en juridisk handbok för kommunernas kris- och katastrofhantering publicerad av Sveriges kommuner och regioner (SKR, tidigare SKL) inte heller speciellt utförligt berör offentlighetsprincipen eller meddelarfriheten. I exempelvis kapitlet om krishanteringsutbildning och -övning finns inget om hantering av offentlighetsprincipen eller meddelarfrihet och vilka tänkbara problem som skulle kunna uppstå i samband med tillämpningen av LEH (SKL 2007). I samband med skrivningar om "sekretess" och "tystnadsplikt" sägs endast kort och gott att för "kommun- och landstingsanställda gäller tystnadsplikt enligt sekretesslagen" (SKL 2007, s 90). Det senare är rättsligt sett av avgörande betydelse, men en läsning utifrån vår analytiska distinktion visar tydligt att dokumentet är författat utifrån en krishanteringslogik. Exempelvis hävdas att olika riskscenarier kan sekretessbeläggas då de kan innehålla uppgifter om begränsningar i kommunens krishanteringsförmåga, förslag på förbättringsåtgärder och prioriteringar (SKL 2007, s. 88).

Meddelarfrihet och meddelarskydd är att betrakta som mekanismer i det som vi ovan kallat den granskande demokratin. Vi betraktar inte de rättsliga regler kring sekretess, tystnadsplikt, meddelarfrihet som tillämpas i samband med hantering av extraordinära händelser i fredstid som problematiska ur ett rättsligt perspektiv. En sådan analys ligger utanför vårt kompetensområde. Däremot vill vi peka på att olika bestämmelser analytiskt kan ses som representanter för två olika institutionella logiker. Eller rättare sagt: olika uppsättningar av värden och handlingsnormer producerar olika sätt att förhålla sig till lagstiftningen. Exempelvis kan en krispraktik innefatta beslutfattande och agerande vid allvarlig störning som kräver skyndsamma insatser av en kommun och där värdet av att förhindra att vissa uppgifter lämnas ut uppfattas väga tyngre än värdet av allmänhetens insyn (se exv. MSB 2020).

Läsningen av lagstiftning, förarbeten och handlingsrekommendationer om tillämpningen av lagarna utmynnar i en identifiering av ett spänningsfält mellan å ena sidan betoning på det som ska skyddas i en extraordinär händelse och å andra sidan en betoning på insyn i hanteringen av en sådan händelse. Tolkat på detta sätt framträder en bild av två olika institutionella logiker som bäddar för en konflikt. Den ena betonar vikten av att följa normer och principer för att skydda samhället och det andra betonar vikten av att följa normer och principer i syfte att skydda demokratiska rättigheter och skapa möjligheter för granskning. I det följande redovisas en händelseutveckling som tydligt illustrerar vad som händer när en sådan konflikt uppkommer.

Händelseutvecklingen

Den 24 april redovisar NA att Örebro kommuns ledning på torsdagen den 23 april lagt upp ett meddelande som bland annat rör meddelarfriheten på det egna intranätet. Av meddelandet framgår att kommunens sedan den 10 mars befinner sig i en "extraordinär händelse" (enligt lag 2006:544) och att det "... innebär bland annat att tystnadsplikt gäller" (med hänvisning till Offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400). Under rubriken "Tystnadsplikt gäller" förtydligas att:

Du som arbetar med att hantera det läge som uppstått till följd av det nya coronaviruset får inte berätta om arbetet kring det nya coronaviruset för utomstående om förhållanden av betydelse för att hantera den rådande situationen, eller förhållanden som rör enskilda personer. Du får alltså inte berätta om arbetet kring det nya coronaviruset för kollegor som inte deltar i arbetet, vänner och familj ... Offentlighets- och sekretesslagen innebär även att meddelarfrihet inte gäller arbetet med det nya coronaviruset. Det betyder att du inte får lämna uppgifter till media, journalister och författare om arbetet. (Avbildat i NA, 24 april 2020).

Samma dag bad NA grundlagsexperten Nils Funcke kommentera meddelandet och han menade att det framstår som att allt som handlar om corona faller under sekretess och så är det självklart inte. Vidare anser han att detta felaktiga meddelande skadar allmänhetens tilltro till myndigheter och skapar osäkerhet hos de anställda (NA 24 april 2020). När kommunstyrelsens ordförande (KSO), Kenneth Handberg (S), intervjuas har han inte läst den aktuella informationen men utgår från att det handlar om att skydda personalen och verksamheten. När han sedan tagit del av meddelandet ger han beskedet att om inte texten är rätt så ska den ändras som snart som möjligt, ingen i Örebro kommun kan ställa sig över meddelarfriheten, är hans budskap. Han hänvisar också till kommunens säkerhetschef.

JUSTERINGAR AV MEDDELANDET

På kvällen den 25 april har texten på intranätet ändrats. Enligt NA hade säkerhetschefen pratat med KSO och därefter uppdaterat informationen på intranätet. Rubriken "Tystnadsplikt gäller" fanns kvar, men meddelandet under rubriken hade justerats och var nu följande:

Tystnadsplikt gäller rörande information som om den kommer ut kan försvåra arbetet kring coronaviruset. Den här sortens information hanteras främst i de stabsfunktioner som hanterar arbetet kring det nya coronaviruset, men alla som hanterar den här sortens information omfattas av lagen. Om du hanterar den här

sortens information får du alltså inte sprida den till någon som inte deltar i arbetet kring det nya coronaviruset, alltså inte ens till kollegor och inte heller till vänner och familj ... I ett normalläge gäller meddelarfriheten även för sekretessbelagda uppgifter, med vissa undantag som till exempel patientsekretess. Meddelarfriheten finns i grundlagen Tryckfrihetsförordningen. När kommunen har definierat en händelse som extraordinär enligt LEH gäller inte meddelarfriheten för den händelsen ... Information som inte är känslig är fortfarande offentlig. Informationen om enskilda och om näringsidkare omfattas av samma sekretess som vanligt ... Känner du dig osäker på vilken information du får sprida? Kontakta din närmaste chef som i sin tur kontaktar staben för arbetet kring det nya coronaviruset, alternativt kommunens jurister (avbildat i NA 25 april 2020).

Under samma dygn intervjuades företrädare för samtliga övriga partier i kommunen och alla tog, mer eller mindre, avstånd från innehållet i det första meddelandet. Någon uttryckte förståelse för att man befinner sig i ett väldigt svårt läge och att man inte vill att det sprids desinformation, medan en annan företrädare gav uttryck för en mer konspiratorisk tanke om att det fanns något kommunledningen vill mörka.

FORTSATT KRITIK

Två dagar senare, den 27 april, kommenteras händelseutvecklingen på ledarplats i NA av Lars Ströman, politisk redaktör. Han anser att budskapet i den första informationen den 24 april "...är inte bara lite fel. Det är idiotiskt!" och att kommunledningen "hafsigt" rättat informationen, men att det inte räcker. Skadan är redan skedd, menar Ströman: "De anställda har av ledande tjänstemän fått signalen att det inte är önskvärt att de pratar med medier om missförhållanden". Han avslutar med att "Det är inte bara en rättighet för kommunanställda att vända sig till medier. Det är önskvärt!"

Dagen efter, den 28 april 2020, framkommer i NA att det ursprungliga meddelandet från den 23 april inte hade granskats av någon jurist. Chefsjuristen Pernilla Wikström Pehrson menar att meddelarfriheten naturligtvis gäller även under en extraordinär händelse och att det blivit fel, men att det rättats till (NA 28 april 2020).

På nyhetsplats i NA den 29 april refereras till en presskonferens där säkerhetschefen betonar att coronakrisen omfattas av LEH och att det innebär att det kan finnas information, underlag eller handlingar i arbetet som lyder under sekretessen och därmed inte kan lämnas ut med stöd av meddelarfriheten. Han hänvisar till bedömningar som gjorts av kommunens jurister och av MSB. Detta bemöts av en jurist vid Tidningsutgivarna (TU) som menar att meddelarfriheten

i form av muntlig information till medier gäller även uppgifter som omfattas av sekretess. Undantag från detta är endast sådana uppgifter som omfattas av så kallad kvalificerad sekretess, som försvarshemligheter eller personuppgifter inom socialtjänsten, som inte får röjas. För den typen av uppgifter måste dock myndigheten peka på exakt vilken paragraf i sekretesslagstiftningen som avses.

Den politiska redaktörens kritik av den uppdaterade informationen från den 25 april följs upp den 6 maj då han ställer frågan ”Vem i helskotta är det som bestämmer i Örebro kommun?” Han menar att beslut har tagits av tjänstemän istället för av politiker. Han skriver att

När Kenneth Handberg säger att han inte kan ta ansvar för ett beslut som tagits på tjänstemannanivå, så abdikerar han också från det politiska uppdraget ... En tjänsteman kan inte röstas bort av en väljare som anser att demokrati och meddelarfrihet är viktiga frågor (Ströman, NA, 6 maj 2020).

Kritiken mot Örebro kommun uppmärksammas också den 9 maj av NA:s chefredaktör, Anders Nilsson, som menar att Örebro kommun fortsätter att bryta mot grundlagen genom att uppmana sina anställda att inte vända sig till media utan att först rådgöra med sin närmaste chef. Chefredaktören relaterar till liknande händelser på andra håll där medier rapporterat att kommuner bryter mot offentlighetsprincipen och meddelarfriheten under coronakrisen.

På likande sätt som tidigare på nyhetsplats och ledarplats i NA framhåller chefredaktören att det var efter att NA uppmärksammat kommunledningen på att man var på väg att begå grundlagsbrott som texten ändrades. Han skriver ”Problemet är att personal fortfarande inte har friheten att vända sig direkt till media” och är det så att man som anställd först måste rådgöra med en chef ”så faller hela meddelarfriheten” (Nilsson, NA 9 maj 2020). Chefredaktören meddelar också att händelsen i Örebro, tillsammans med liknande händelser i några andra kommuner hade också uppmärksammats av svenska tidningars branschorganisation TU, som krävt att regeringen tillsätter en granskning kring varför offentlighetsprincipen inte fungerat i vissa kommuner under coronakrisen.

I en debattartikel i Göteborgsposten den 7 maj framhåller grundlagsexperten Nils Funcke att meddelarfriheten är en säkerhetsventil när offentlighetsprincipen inte tillämpas som det är tänkt. Men,

(G)ång efter annan åsidosätts denna rättighet i olika sammanhang. Örebro kommun utsträckte tystnadsplikten för anställda generellt för allt som gällde arbetet mot smittspridningen med hänvisning till lagen om extraordinära händelser (Funcke 2020).

Även Stockholmsmedia uppmärksammar att Örebro kommun gett alla medarbetare budskapet att ”meddelarfriheten inte längre gäller” och relaterar detta till länder som inför undantagslagar, såsom Ungern, Japan, Thailand och

Kambodja. Ledarskribenten Susanne Nyström avslutar med att, med hänvisning till FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, slå fast ”...att var och en har rätt att söka, ta emot och sprida information. Det gäller oaktat det krisläge som världen, Sverige och Örebro befinner sig i” (Nyström, DN 9 maj 2020). Retoriken kring det grundlagsbrott som tillskrivs ledningen för Örebro kommun skärps således gradvis allt eftersom tiden går.

KOMMUNLEDNINGEN GÅR I SVAROMÅL

Kommunledningen, i form av tre ledande tjänstemän (säkerhetschefen Mats Brantsberg, kommunikationsdirektören Margareta Wall samt chefsjuristen Pernilla Wikström-Pehrson) går i skriftligt svaromål i NA den 11 maj. De skriver att offentlighetsprincipen, med dess meddelarfrihet, är central i ett demokratiskt samhälle och detta måste gälla ”... även under hantering av en extraordinär händelse”. De beklagar att informationen på intranätet var ”... otydlig och därigenom i vissa delar felaktig”. De påpekar att meddelarfriheten är grundlagsfäst, men det är också begränsningar av meddelarfriheten i offentlighets- och sekretesslagen. Ett sådan begränsning gäller uppgifter om enskilda individer inom vård- och omsorgsboenden. Här väger skyddet för den enskilde individen tyngre än meddelarfriheten. Detta, menar tjänstemännen, är allmänt känt bland medarbetarna i kommunen, men det kan i vissa fall ”... finnas anledning att upplysa om sekretessbestämmelser som kanske inte är fullt lika kända beroende på att de så sällan tillämpas”. Särskilt i hanteringen av den pågående extraordinära händelsen kan det råda osäkerhet om vilka uppgifter som omfattas av sekretess och hur sådana uppgifter ska hanteras. Vid sådan osäkerhet ”... kan man inte hänvisas till att läsa lagboken utan stöd i frågan måste kunna ges av arbetsgivaren”. I artikeln ger tjänstemännen (endast) ett konkret exempel på uppgifter som kan eller ska sekretessbeläggas och det är uppgifter ”... rörande tillgång på och leverans av läkemedel och vårdmaterial kommer i orätta händelser kan det riskera människors liv och hälsa” (sic!). Med hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen 18 kap. 13§ och 19§ betonar de att det handlar om att ”skydda samhället och dess medborgare i en fredstida kris. Syftet är inte att undanhålla information av annat skäl”.

Detta försök från kommunledningen att tydliggöra vad som gäller avfärdas av NA:s chefredaktör med följande:

Ledande företrädare för Örebro kommun vidhåller att anställda ska rådfråga chefen innan de talar med media. Detta förkastas av tryckfrihetsexperter, jurister och politiker och är ett brott mot meddelarfriheten. Det har nu gått så långt att Örebro kommuns agerande blivit en fråga för regering och riksdag. Det ställs krav på en statlig utredning kring övertrampet. Dags att göra om, göra rätt och framför allt be de kommunanställda om ursäkt (Nilsson, NA 11 maj 2020).

Försöket att tydliggöra kommunens förhållningssätt till den extraordinära händelsen och meddelarskyddet får än mer kritik på ledarplats samma dag där inlägget kallas "...ett synnerligen långt och pinsamt debattinlägg" och vidhåller tolkningen att en medarbetare som vill prata med medier ska först prata med sin chef (Ströman, NA, 11 maj 2020). I artikeln görs ingen referens till att det råder en extraordinär händelse utan inlägget handlar om rätten för medarbetare att prata med journalister om missförhållanden i kommunen som man inte vill eller vågar ta upp med arbetsgivaren. Ströman skriver att han ända sedan slutet av 1970-talet fört sådana samtal där de intervjuade varit anonyma och att det kan vara ett stort steg för en person som kanske aldrig haft kontakt med journalister tidigare. När Örebro kommunledning säger att en anställd borde kontakta sin chef, som i sin tur kontaktar staben och kommunens jurister, innebär detta att

...innan uppgifterna når media har i stor sett hela kommunledningen informerats om vad som kommer att publiceras – inklusive namnet på den anställde. Detta är så bottenlöst korkat!

Han avslutar bland annat med att "Örebro är ett av de grövsta exemplen på att utöva påtryckning mot medarbetare att hålla käften" (Ströman, NA 11 maj 2020).

Dagen efter, den 12 maj, rapporterar NA att man via epost tagit kontakt med kulturminister Amanda Lind, som hävdar att meddelarfriheten och offentlighetsprincipen är helt central för vår demokrati och självfallet ska respekteras. Kulturministern framhåller också att regeringen inte har något eget uppdrag att utöva tillsyn. Att reglerna efterlevs säkerställs av myndigheterna, inte minst domstolar och tillsyn görs av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Hon hänvisar till en kommande coronakommission som bland annat ska granska beslut som fattats under coronakrisen.

NYA JUSTERINGAR AV MEDDELANDET

Under tiden debatten pågår har kommunens information om meddelarfrihet och sekretess skrivits om och lagts på den externa hemsidan. Texten inleds med att

Pandemin som coronaviruset orsakar är en extraordinär händelse. För specifika uppgifter i kommunens coronaarbete kan sekretess gälla, om ett utlämnande av de uppgifterna skulle försvåra kommunens möjlighet att hantera den extraordinära händelsen. Den sortens information som är sekretessbelagd hanteras främst i de särskilda stabs- och ledningsfunktioner som finns för Örebro kommuns arbete med coronaviruset (Örebro.se. läst 2020-05-15).

Rubrikerna har ändrats men i sak har det inte gjorts någon avgörande revidering. Nu står det att ”Meddelarfriheten gäller även under en extraordinär händelse” och ”Coronahändelsen innebär inte någon särskild sekretess”. Under den första rubriken meddelas att

Meddelarfriheten för Örebro kommuns anställda gäller givetvis även under en extraordinär händelse. Den återfinns i grundlagarna tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetslagen, och innebär att medarbetare kan lämna uppgifter till media, och att ingen då har rätt att efterforska varifrån media har fått uppgifterna. Som huvudregel har men (sic!) med stöd av meddelarfriheten även rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess (Orebro.se. läst 2020-05-15).

Men, det markeras också att ”...om en uppgift skyddas av de två paragraferna i offentlighets- och sekretesslagen ovan (18 kap. 12§ och 38 kap. 7§, egen anm.) får den dock inte lämnas ut till media med stöd av meddelarfriheten”. Under den senare rubriken framgår att

Alla anställda har rätt att prata med media, till vardags och nu när vi befinner oss i en extraordinär händelse. Om en anställd inte vill eller tycker sig ha tillräcklig kunskap om ämnet eller tid ska hen alltid se till att någon annan, som kan ge svar på medias frågor, tar kontakt med den journalist som vill ha svar på frågor. Det enda som kommunens anställda inte kan prata med media, eller andra, om när det gäller coronahändelsen är uppgifter som skyddas av sekretess (Orebro.se. läst 2020-05-15).

När chefsjuristen i Örebro kommun i en intervju förtydligar vad som avses med tystnadsplikt i samband med ”förhållanden av betydelse för att förebygga och hantera fredstida kriser” (först punkten om tystnadsplikt i LEH) så säger hon att en extraordinär händelse aldrig i sig inskränker meddelarfriheten, det handlar alltid om ”specifika uppgifter” som kan undantas. Den specifika uppgift som nämns i intervjun och som också finns i de ledande tjänstemännens förtydliganden i debattartikeln från den 11 maj är ”...rörande tillgång på och leverans av läkemedel och vårdmaterial kommer i orätta händer kan det riskera människors liv och hälsa” (Vision, 12 maj 2020). Några andra exempel har inte framkommit i de texter som undersökts under den aktuella perioden.

Sett över tid, från den 23 april till början av maj har informationen om meddelarfrihet och sekretess bearbetats minst två gånger och också lagts på kommunens hemsida, inte endast på intranätet. På ledarredaktionen på NA är man fortfarande inte nöjd. Den politiske redaktören målar upp ett fiktivt samtal där en medarbetare följer den byråkratiska ordning som han anser kommunledningen kräver och klagar till sin chef och därmed röjer sin identitet för alla. Han

skriver att "Örebro kommuns tillämpning av meddelarfriheten blir inte bara lagstridig. Den blir bisarr" (Ströman, NA 19 maj 2020). Texten på kommunens hemsida om meddelarfrihet och sekretess tolkas således fortfarande som att medarbetare måste fråga chefen innan hen pratar med en journalist och att det strider mot svensk grundlag. Kommunledningen har förvisso backat, men inte så långt som kritikerna önskat.

NA nöjde sig således inte utan ville veta hur kommunledningen hade resonerat sig fram till den aktuella skrivningen i informationen till de anställda. Därför begärde tidningen ut 105 eposter som under den aktuella perioden skrivits av olika anställda på kommunledningskontoret. Av dessa utlämnades 16, vilket överklagades till domstol. I slutet av 2020 kom ett besked från kamrarrätten som avtog överklagandet och meddelade, med hänvisning till en tidigare dom från 2013, att kommunen inte behöver lämna ut de efterfrågade eposterna (NA 15 januari 2021). NA:s ledning valde då att, med understöd från Tidningsutgivarnas cheffjurist, att söka prövning av fallet vid Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) (NA 25 januari 2021).

Diskussion

De regelverk som omger frågor om sekretess, tystnadsplikt och meddelarfrihet är komplicerade att tillämpa, särskilt under orostider (Hirschfeldt & Petersson 2020). Även om det rättsligt sett är tydligt att det endast är kvalificerad sekretess som kan begränsa meddelarfriheten för offentligt anställda kan det uppstå konflikter mellan olika tolkningar som baseras på olika värden. Det är tydligt att kraven ökar på kommunala aktörers förmåga och kompetens att under pressade förhållanden göra korrekta tolkningar av gällande, tämligen komplexa, regelverk samt kommunicera detta på ett begripligt sätt. I fallet med Örebro kommun handlade det om att tillämpa lagstiftningen i hanteringen av en extraordinär händelse. Ett viktigt värde vid denna tillämpning var skydd av individer och viktiga samhällsfunktioner. Det handlade således om att ta hand om och skydda demokratin. För NA framstod istället kommunledningens tolkning av lagstiftningen att det lades ett illegitimt juridiskt hinder i vägen för kommunens medarbetare att dela information och samtala med journalister, ett hinder som därmed skulle motverka den mediala granskningen av förloppet. De godtog inte att meddelarfriheten sattes ur spel på detta sätt. Ett viktigt värde som låg till grund för denna argumentation var demokratisk insyn. När kommunledningen hävdade att vissa uppgifter som rör människors "liv och hälsa" borde sekretessbeläggas och att om man som medarbetare var osäker på vad som gällde, borde man prata med chefen eller staben, så kontrade den politiske redaktören med att medarbetarnas meddelarfrihet ger dem rätten att prata med journalister om missförhållanden utan föregående kontakt med chefer eller andra beslutsfattare. Den politiske redaktören godtog att det finns

begränsningar i meddelarfriheten, men det gäller bara ”uppgifter om enskilda patienter” samt ”vissa försvarshemligheter”. Ingenstans i kritiken från NA refereras till extraordinära händelser som kommunledningen hänvisar till som stöd när det gäller begränsningar i meddelarfriheten. Kommunledning och NA-redaktionen talade således förbi varandra och deras utgångspunkter kan relateras till två skilda värden. Argumenten för att det finns begränsningar i meddelarfriheten vid extraordinära händelser kan ses i ljuset av krishanteringens normer som tydligt lyfter fram värden som innefattar skyddande av olika typer av uppgifter som bedöms som känsliga. NA:s argument för medarbetarnas rätt att påtala missförhållanden kan ses i ljuset av den granskande demokratins normer som vilar på värdet av demokratisk insyn i den offentliga förvaltningen.

Krishantering och granskning representerar två dimensioner av den reella demokratin. Samtidigt representerar de två olika demokrativärden och handlingsrekommendationer, vilket betyder att det uppstår värdekonflikter. Det uppstår en konflikt mellan normer kring skyddsvärden och tystnadsplikt, å ena sidan, och det fria flödet av information och goda förutsättningar för demokratisk granskning som meddelarfriheten representerar, å den andra.

Coronapandemin placerade de kommunala institutionerna i en mycket oklar situation där ansvariga politiker och tjänstemän under tidspress skulle vidta extraordinära åtgärder, trots stor osäkerhet om resultaten av dessa åtgärder. Det är en situation som alla politiska och administrativa nationella och lokala politiska ledningar hamnade i under coronakrisen (se exv., Krastev 2020). Risk och osäkerhet måste alltså hanteras och politiker och ansvariga tjänstemän i en kommun lutar sig mot den handledning och de handlingsnormer som ligger närmast till hands. Eftersom händelsen definieras som extraordinär är det också förklarligt att säkerhetschefen ges ansvar för informationen till kommunens anställda om kommunikationen med olika omvärldsaktörer. Följaktligen sätts också krishanteringens värden och normer som talar för försiktighet och återhållsamhet när det gäller information i första rummet, utan några explicita reflektioner över hur det skulle kunna kollidera med den granskande demokratins krav på öppenhet.

Den första versionen (24 april) av kommunledningens information om vad som gäller vid extraordinära händelser har stora likheter med avsnittet om ”Tystnadsplikt” i SKR:s handbok. I båda texterna framträder tydligt krishanteringens logik. Primärt fokus är att skydda institutioner och individer från sådant som kan skada dem, eller sådant som kan försvaga institutionernas förmåga och i förlängningen utgöra ett hot mot samhället genom att bidra till ökad sårbarhet. Det är tydligt att spridningen av coronaviruset uppfattades som ett sådant hot. Dock ifrågasattes detta sätt att se på situationen och tolkningen från NA var att detta förfarande innebar att det sattes munkavle på kommunens alla medarbetare på ett sätt som helt åsidosatte meddelarfriheten.

Kommunens meddelande om extraordinära åtgärder och det därav följande meddelandet om när tystnadsplikt skulle gälla ändrades minst två gånger. Troligen är det flera faktorer som lett till detta, men det mest uppenbara är att NAs påverkan ledde till dessa revideringar. Detta kan tolkas som att krishanteringens värden och normer, i alla fall delvis, tvingats ge vika för den granskande demokratis värden och normer.

Möjligen hade dessa värdekonflikter kunnat undvikas om någon i ledningsgruppen uppmärksammat den potentiella konflikt som fanns mellan den grundlagsstadgade meddelarfriheten och tolkningen av de rådande krisläget. Det kan argumenteras för att ansvaret att påtala att det finns värdekonflikter ligger i den offentliga tjänstemannarollen (se Lundquist 1998). Samtidigt kan det i praktiken vara så att den expertis som mobiliseras i händelse av kris, genom sin professionella bakgrund, är hårt knuten till krishanteringens värden och handlingsnormer och har svårt att se bortom dessa. En tänkbar lösning skulle kunna vara att introducera krisövningsscenarioer som även innefattar tänkbara utfall beroende på vilka olika demokratiska värden som ges störst vikt (jfr Johansson 2015).

Beskrivningen av händelseutvecklingen i Örebro under våren 2020 ger en blyxtbelysning av den spänning som finns mellan olika grundläggande värden i den faktiska demokratin. I en krissituation blir denna spänning särskilt framträdande. I auktoritära system är det vanligt att när det uppstår hot mot politiska institutioner, såsom coronapandemin ofta har uppfattats, så utfärdas undantagstillstånd, informationen stryps och arbetet för granskande journalister försvåras eller omöjliggörs (Bjørnskov & Voigt 2020). Även i öppna demokratiska system kan en extraordinär händelse innebära att viss information bedöms vara av sådan art att en spridning kan skada enskilda personer och viktiga samhällsfunktioner, men samtidigt måste inskränkningar ske utan att den demokratiska legitimiteten hamnar i farozonen (Christensen & Læg Reid 2020). Ett fullständigt öppet system med full insyn i allt beslutsfattande under en krishantering framstår varken som möjligt eller önskvärt. Det är dock tydligt att det vid extraordinära händelser kan uppstå ett dilemma när avvägningar ska göras mellan den skyddande och den granskande demokratis värden och normer.

Coronakrisen synliggör flera brister i den offentliga förvaltningen. Dessa har uppmärksamats av både forskning och av den nationella coronakommisionen som, bland annat, påvisat oklara ansvarsförhållanden inom välfärden (SOU 2020:80; Pierre 2020, Granberg et al. 2021). Anaysen av vårt fall pekar på oklarheter i relationen mellan öppenhet och slutenhet i den externa kommunikationen om kommunens hanterade av coronapandemin. Internationellt sett har Sverige generösa möjligheter till insyn i den offentliga förvaltningen genom flera grundlagsskyddade rättigheter. Därmed är det lätt att driva, och få legitimitet för, krav på öppenhet. Det betyder att det är svårare att få legitimitet för

slutenhet, om det inte är uppenbart att slutenheten berör information och data som bör skyddas för att undvika mycket negativa konsekvenser för individer eller samhälle. Vår studie visar att när en extraordinär händelse inträffar ökar trycket på inblandade aktörer på ett sätt som gör det särskilt svårt att balansera öppenhet och slutenhet. En lärdom från vårt fall är att det behövs mer öppenhet och en tydlig argumentation om – och när – det är rimligt att välja slutenheten och därmed tystnadsplikt. När det misstänkliggörs att en offentlig förvaltning håller inne med information på ett sätt som uppfattas som icke legitimt eller när oklara argument för tystnadsplikt förs fram är det uppenbart att detta inte enbart är en juridisk fråga utan något som kräver en öppen diskussion i ett offentligt samtal.

Referenser

KÄLLOR

- Brantsberg, Mats, Margareta Wall & Pernilla Wikström-Pehrson, 2020. "Kommunen, öppenhet och hantering av en extraordinär händelse", *Nerikes Allehanda*, 11 maj 2020.
- Funcke, Nils, 2020. "Kommunen får inte hemlighålla hur utbredd smittan är", *Göteborgsposten*, 7 maj 2020.
- Katrineholmskuriren, 2020. "Så avslöjade vi kommunernas mörkläggnings av smittan", 5 september 2020.
- Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.
- Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-01-26.
- MSB, 2020. Juridisk vägledning – Kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, PM 2020-03-04.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Örebro kommun förbjuder anställda prata med media om corona – kritiserar av expert: 'Det är felaktigt'", nyhetsartikel 24 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Örebro kommun backar efter kritik mot förbud att tipsa media: 'Fanns oklarheter'", nyhetsartikel 24 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Tuff kritik mot Örebro kommun efter förbud att tipsa media. NA har pratat med alla partier: 'Konstigt att vi inte fick veta något i förväg'", nyhetsartikel 25 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Ingen jurist hade granskat skrivningen om att meddelarfrihet inte gäller: 'Ibland slinker saker igenom'", nyhetsartikel 28 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Örebro håller fast vid begränsning av meddelarfrihet – experten: 'Väldigt olycklig signal'", nyhetsartikel 29 april 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Toppjuristen vill regeringen utreder hantering av coronakrisen: 'Det fungerade inte i Örebro'", nyhetsartikel 8 maj 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Riksdagsledamot lyfter Örebros meddelarfrihet till ministern: 'Medskyldig om man inte reagerar'", nyhetsartikel 9 maj 2020.

- Nerikes Allehanda (NA), 2020. "Kulturministern om munkavlen i Örebro kommun: 'Meddelarfriheten ska självfallet respekteras'", nyhetsartikel 12 maj 2020.
- Nerikes Allehanda (NA), 2021. "NA fick avslag i domstol – men toppjurist upprörs över Örebro kommuns agerande: 'Tråkigt – medborgarna har rätt till insyn'", nyhetsartikel 15 januari 2021.
- Nerikes Allehanda (NA), 2021. "NA överklagar mejlavslag till högsta nivå – vill se ny vägledande dom: 'Annorlunda förutsättningar nu'", nyhetsartikel 22 januari 2021.
- Nilsson, Anders, 2020. "Jag väntar på att ansvariga ska be de kommunanställda om ursäkt", inlägg av NA:s chefredaktör, 30 april 2020.
- Nilsson, Anders, 2020. "Örebro kommun har inte förstätt vad meddelarfrihet är: 'Måste du fråga någon annan så faller alltihop'", inlägg av NA:s chefredaktör, 9 maj 2020.
- Nilsson, Anders, 2020. "NA rekordökar och når 145 000 läsare per dag: 'Visar på kraft i den lokala journalistiken'", *Nerikes Allehanda* 23 juni 2020.
- Nyström, Susanne, 2020. "Vissa friheter får inte rubbas i coronakrisens namn", Ledare i *Dagens Nyheter*, 9 maj 2020.
- Orvesto Konsument, 2020. Räckviddsrapport 2020:1.
- Prop. 2005/06: 133 Regeringens proposition Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.
- Prop. 2016/17:31 Regeringens proposition Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.
- Regeringskansliet, 2019. *Offentlighetsprincipen och sekretess. Kortfattat om lagstiftningen*. Stockholm: Regeringskansliet, Justitiedepartementet.
- SKL, 2007. *Samhällskriser och katastrofer. Juridisk handbok*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (nuvarande Sveriges Kommuner och Regioner).
- Ströman, Lars, 2020. "Nu har anställda i Örebro skrämts till tystnad – vill Kenneth Handberg reparera skadan?", ledare i *Nerikes Allehanda*, 27 april 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Undersköterskan i Örebro uppmanas att fråga chefen om hon får prata med medier – satir över meddelarfrihet", ledare i *Nerikes Allehanda*, 4 maj 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Vem i helskotta är det som bestämmer i Örebro kommun?", ledare *Nerikes Allehanda*, 6 maj 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Så blev Örebro hela Sveriges håll käften-kommun", ledare i *Nerikes Allehanda*, 11 maj 2020.
- Ströman, Lars, 2020. "Du chefen, jag är förbannad på dig – är det okej att jag säger det till NA?", ledare i *Nerikes Allehanda*, 19 maj 2020.
- Vision, 2020. "Kommunen vill styra spridningen av coronainformation", nyhetsartikel 12 maj 2020.
- Örebro kommun, 2015. "Central krisledningsplan för Örebro kommun. Handlingsplan för organisation och ledning vid kriser, extraordinära händelser och höjd beredskap".
- Örebro kommun, 2020. "Meddelarfrihet och sekretess", läst på orebro.se, 15 maj 2020.
- SFS 1974:152 Regeringsform
- SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordningen
- SFS 1991:1469 Yttrandefrihetsgrundlag
- SFS 2009:400 Offentlighet- och sekretesslag
- SOU 2020:80. Äldreomsorgen under pandemin.

LITTERATUR

- Bjørnskov, Christian & Voigt, Stefan, 2018. "Why do governments call a state of emergency? On the determinants of using emergency constitutions", *European Journal of Political Economy* 54, s. 110-123.
- Bjørnskov, Christian & Voigt, Stefan, 2020. *This Time is Different? – On the Use of Emergency Measures During the Corona Pandemic*, ILE Working Paper Series, No. 36, Hamburg: University of Hamburg, Institute of Law and Economics.
- Bynander, Fredrik, 2015. "Beslutskontext, beslutsfattande och gruppdynamik", s. 45-72 i Deverell, Edward, Hansen, Dan och Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på riskhantering*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne, 2007. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
- Christensen, Tom & Læg Reid, Per, 2020. "Balancing Governing Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer", *Public Administration Review* 10, s. 1-6.
- Coombs, W. Timothy, Holladay, Sherry J. & Tachkova, Elina, 2019. "Crisis communication, risk communication and issues management", s. 31-48 i Brunner, Birgitta R. (red.), *Public Relations Theory: Application and Understanding*. Hoboken: Wiley Blackwell.
- Frandsen, Finn, Johansen, Winni & Houlberg Salomonsen, Heidi, 2016. "Responding to institutional complexity: reputation and crisis management in Danish municipalities", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), s. 7-38.
- Friedland, Roger & Alford, Robert R., 1991. "Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions", s. 232-266 i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Granberg, Mikael, Rönnblom, Malin, Padden, Michaela, Tangnäs, Johanna & Öjehag-Pettersson, Andreas, 2021. "Covid-19 and Sweden's exceptionalism—a spotlight on the cracks in the social fabric of a mature welfare state", *Public Money & Management* 1-2.
- Hirschfeldt, Johan & Petersson, Olof, 2020. *Rättsregler i kris*. Stockholm: Dialogos.
- Johansson, Vicki, 2015. "Policy networks – A threat to procedural and expert-based decision making and the quality of public risk decisions?", *International Journal of Critical Infrastructure Protection* (9), s. 3-12.
- Jørgensen, Oluf, 2014. *Offentlighed I Norden. Offentlige eller hemmelige dokumenter og data: Sammenligning af retsregler for access i Sverige, Finland, Danmark, Norge och Island och internationale regler*. Göteborg: Nordicom-Information nr 3/2014.
- Krastev, Ivan, 2020. *Är morgondagen redan här? Hur pandemin förändrar Europa*. Göteborg: Daidalos.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfsted, Ragnar E., 2009. "Risk communication and management in the 21st Century", s. 169-180 i Löfsted, Ragnar E. & Boholm, Åsa (red.), *The Earthscan Reader on Risk*. London: Earthscan.
- Olsson, Eva-Karin & Nord, Lars, 2015. "Mediernas roll i kriser", s. 145-167 i Deverell, Edward, Hansen, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på riskhantering*. Lund: Studentlitteratur.

- Pierre, Jon, 2020. "Nudges against pandemics: Sweden's COVID-19 containment strategy in perspective", *Policy and Society* 39, s. 478-493.
- Reay, Trish & Hinings, C. R., 2009. "Managing the rivalry of competing institutional logics". *Organization Studies* 30(6), s. 629-652.
- Renn, Ortwin, 2008. *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- Rosanvallon, Pierre, 2008. *Counter-Democracy. Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svedin, Lina, 2015. "Ansvarsutkrävande i kriser", s. 123-144 i Deverell, Edward, Hansen, Dan & Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på riskhantering*. Lund: Studentlitteratur.