

SOU 1989:8

UDs PRESS- TJÄNST

Betänkande av Presstjänstutredningen,
Utrikesdepartementet.

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1989:8

SOU 1989:8

UDs PRESS- TJÄNST

Betänkande av Presstjänstutredningen,
Utrikesdepartementet.

SOU 1989:8





Statens offentliga utredningar

1989:8

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst

Betänkande från presstjänstutredningen

Stockholm 1989

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5



Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget
Omslag ALLF/AD Hans Bergman
ISBN 91-38-10283-8
ISSN 0375-250X
Svenskt Tryck Stockholm 1989 903914

Till statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Innehållsförteckning

Sammanfattning

Sedan chefen för utrikesdepartementet, statsrådet Sten Andersson, föreslagit direktiv till en utredning om presstjänstens ställning och uppgifter inom utrikesförvaltningen bemyndigade regeringen genom beslut den 22 oktober 1987 chefen för utrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade chefen för utrikesdepartementet från den 1 november 1987 såsom utredare pressrådet Stig Hadenius.

Utredningen har antagit namnet Presstjänstutredningen.

Till sakkunnig i utredningen förordnades departementssekreterare Magnus Robach. Till experter förordnades chefen för press- och informationsenheten Bo Heinebäck, departementssekreteraren Ulf Håkansson, pressrådet Bertil Jobéus, Helsingfors, pressekreteraren Marita Ulvskog, informationssekreterarna Lena Näslund, Ranveig Jacobsson och Mats Erikson samt journalisterna Ingemar Odlander, Sveriges Television, Johnny Flodman, Svenska Dagbladet och Thomas Höjeberg, TT. Ulf Håkansson, som tillträdde utlandstjänst, ersattes 21/7 1988 av pressombudsmanen vid UD Martin Hallqvist. Organisationsdirektören Olof Höglund, Statskontoret, var perioden 1/2 - 1/6 1988 knuten till utredningen för särskilda undersökningar. I sekretariatet har ingått assistenten Anna-Greta Hamgren (1987-11-01 - 1987-12-31) och byråassistenten Eva Tunberg (fr o m 1988-01-07). Betänkandets layout har gjorts av byråassistenten Anna-Karin Larson.

På utredningens uppdrag har konsulten Per-Arne Åberg, AB Talab, gjort en särskild undersökning, Kommunikationstekniska möjligheter. Denna bifogas betänkandet i bilaga 2.

Utredningen har haft 13 sammanträden med experterna och den sakkunnige.

Utredningen har avgett ett remissyttrande över betänkandet Sverigeinformation och kultursamarbete (SOU 1988:9)

Presstjänstutredningen får härmed överlämna betänkandet UD:s presstjänst. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i januari 1989

Stig Hadenius

Presstjänstutredningen

Innehållsförteckning	Sid
Sammanfattning	9
1 Utredningens uppdrag och genomförande	24
1.1 Uppdraget	24
1.2 Genomförandet	24
2 Historisk bakgrund	26
2.1 Inledning	26
2.2 Tillkomst	26
2.3 Kris och nyordning	28
2.4 Pressagenter	30
2.5 Moderna tider	32
2.6 Press- och informationsenhetens tillkomst	34
2.7 Utlandstjänstens utveckling	36
2.8 Överväganden	37

Forts.

3	Dagens presstjänst	39
3.1	Bakgrund	39
3.2	Uppgifter och målsättningar	39
3.3	Pressbyrån	41
3.3.1	Presskontakter	42
3.3.2	Intern service	43
3.3.3	Övrigt	43
3.4	Pressrummet	44
3.4.1	Nuläge	45
3.4.2	Journalisttjänstbjudningar	46
3.5	Presstjänsten vid utlandsmyndigheterna	46
3.5.1	Uppgifterna	46
3.5.2	Presstjänsten vid mindre och medelstora myndigheter	48
3.5.3	Presstjänsten vid större myndigheter	49
3.5.4	Kommunikation med UD	50
3.6	Informationsbyrån	50
3.7	Informationssekreterarna	51
3.8	Internationella jämförelser	53
3.9	Sammanfattande synpunkter	55
4	Förändringar i den massmediala och politiska miljön	56
4.1	Bakgrund	56
4.2	Mediestrukturen	56
4.2.1	Mediekoncentration och regionalisering	57
4.2.2	Innehåll och konsumtion	59
4.2.3	Journalistiken	59
4.3	Nyhetscentra	61
4.3.1	New York	63
4.3.2	Washington	64
4.3.3	London	65
4.3.4	Bryssel	65
4.3.5	Moskva	66
4.3.6	Wien	67
4.4	Den utrikespolitiska miljön	68
4.4.1	Den svenska modellen	69
4.5	Sammanfattande synpunkter	70

Forts.

5	Talesmannafunktionen	71
5.1	Uppgiften	71
5.2	USA	71
5.3	Norge	72
5.4	Övriga länder	73
5.5	Sverige	74
5.6	Överväganden	76
6	Kommunikationstekniska förändringar	77
6.1	Dagsläget	77
6.2	Undersökning	78
6.3	Kommentar	80
7	Överväganden och förslag	81
7.1	Presstjänstens målsättningar	81
7.2	Press- och informationsenheten	82
7.2.1	Samordning	84
7.2.2	Planering	85
7.2.3	Analys	86
7.2.4	Information	87
7.2.5	Pressklippet	87
7.2.6	Kommunikationsteknisk utveckling	89
7.2.7	TV-sändningar till Europa	89
7.3	Pressrummet	90
7.4	Presstjänsten utomlands	91
7.4.1	Pressattachéernas placering	91
7.4.2	Nya pressattachéer	94
7.4.3	Mindre myndigheter	95
7.4.4	Pressarbetets innehåll	96
7.4.5	Vilka skall bli pressattachéer?	97
7.5	Press- och informationsenhetens ställning	99
7.6	Utbildning	100

Forts.

Bilagor
Kommittédirektiv
Presstjänstutredningen

5	Tjänstutredningens	101
5.1	Övergripande	107
5.2	Övergripande	107
5.3	Övergripande	107
5.4	Övergripande	107
5.5	Övergripande	107
5.6	Övergripande	107
6	Kommunikationstekniska förändringar	107
6.1	Dagligt	107
6.2	Undersökning	107
6.3	Kommunikation	107
7	Övergripande och förslag	107
7.1	Presstjänstens tekniska förändringar	107
7.2	Press- och informationstjänsten	107
7.2.1	Samordning	107
7.2.2	Planering	107
7.2.3	Analys	107
7.2.4	Information	107
7.2.5	Presstjänsten	107
7.2.6	Kommunikationsteknisk utveckling	107
7.2.7	TV-sändningar till Europa	107
7.3	Presstjänsten	107
7.4	Presstjänstens utveckling	107
7.4.1	Presstjänstens planering	107
7.4.2	Nya presstjänster	107
7.4.3	Mindre myndigheter	107
7.4.4	Presstjänstens inre utveckling	107
7.4.5	Vilka skall bli presstjänster	107
7.5	Press- och informationstjänstens ställning	107
7.6	Utbildning	107
8	Övergripande	107
8.1	Övergripande	107
8.2	Övergripande	107
8.3	Övergripande	107
8.4	Övergripande	107
8.5	Övergripande	107
8.6	Övergripande	107
8.7	Övergripande	107
8.8	Övergripande	107
8.9	Övergripande	107
8.10	Övergripande	107
8.11	Övergripande	107
8.12	Övergripande	107
8.13	Övergripande	107
8.14	Övergripande	107
8.15	Övergripande	107
8.16	Övergripande	107
8.17	Övergripande	107
8.18	Övergripande	107
8.19	Övergripande	107
8.20	Övergripande	107
8.21	Övergripande	107
8.22	Övergripande	107
8.23	Övergripande	107
8.24	Övergripande	107
8.25	Övergripande	107
8.26	Övergripande	107
8.27	Övergripande	107
8.28	Övergripande	107
8.29	Övergripande	107
8.30	Övergripande	107
8.31	Övergripande	107
8.32	Övergripande	107
8.33	Övergripande	107
8.34	Övergripande	107
8.35	Övergripande	107
8.36	Övergripande	107
8.37	Övergripande	107
8.38	Övergripande	107
8.39	Övergripande	107
8.40	Övergripande	107
8.41	Övergripande	107
8.42	Övergripande	107
8.43	Övergripande	107
8.44	Övergripande	107
8.45	Övergripande	107
8.46	Övergripande	107
8.47	Övergripande	107
8.48	Övergripande	107
8.49	Övergripande	107
8.50	Övergripande	107
8.51	Övergripande	107
8.52	Övergripande	107
8.53	Övergripande	107
8.54	Övergripande	107
8.55	Övergripande	107
8.56	Övergripande	107
8.57	Övergripande	107
8.58	Övergripande	107
8.59	Övergripande	107
8.60	Övergripande	107
8.61	Övergripande	107
8.62	Övergripande	107
8.63	Övergripande	107
8.64	Övergripande	107
8.65	Övergripande	107
8.66	Övergripande	107
8.67	Övergripande	107
8.68	Övergripande	107
8.69	Övergripande	107
8.70	Övergripande	107
8.71	Övergripande	107
8.72	Övergripande	107
8.73	Övergripande	107
8.74	Övergripande	107
8.75	Övergripande	107
8.76	Övergripande	107
8.77	Övergripande	107
8.78	Övergripande	107
8.79	Övergripande	107
8.80	Övergripande	107
8.81	Övergripande	107
8.82	Övergripande	107
8.83	Övergripande	107
8.84	Övergripande	107
8.85	Övergripande	107
8.86	Övergripande	107
8.87	Övergripande	107
8.88	Övergripande	107
8.89	Övergripande	107
8.90	Övergripande	107
8.91	Övergripande	107
8.92	Övergripande	107
8.93	Övergripande	107
8.94	Övergripande	107
8.95	Övergripande	107
8.96	Övergripande	107
8.97	Övergripande	107
8.98	Övergripande	107
8.99	Övergripande	107
9	Övergripande	107

Sammanfattning

Uppdrag

Utredningen har haft att kartlägga utrikesförvaltningens presstjänst sådan den utövas inom och utom landet. Den har också haft att studera regeringens presskontakter över huvud taget vad gäller utrikespolitik och förhållandet till utländska medier.

Utifrån de gjorda analyserna hade vi att lägga fram förslag till effektiviseringen av presstjänsten. Detta gäller framför allt organisationen vid pressbyrån och pressrummet samt till viss del vid informationsbyrån. Vi har också haft att föreslå åtgärder vad gäller utlandsmyndigheternas press- och informationsverksamhet. Vi har diskuterat talesmannarollen.

Den tekniska utvecklingen har gått snabbt och lett till nya möjligheter för kommunikation och informationshantering bland annat genom databanker och kommunikation via datorer. Vi har gjort en särskild utredning av vad detta kan betyda för presstjänsten.

Historisk bakgrund

UD fick sin första presstjänsteman 1909. Det skedde efter en särskild utredning under ledning av före utrikesministern Alfred Lagerheim. Problemet med bristande presstjänst hade aktualiserats vid unionskrisen då normmännen på ett skickligt och systematiskt sätt bearbetade den utländska pressen.

Presstjänsten arbetade från början med mycket knappa resurser. Under första världskriget fick Sverige på nytt finna sig i dålig press inte minst i USA. Ett system med speciella pressagenter anställda på hemlig lönelista och icke officiellt knutna till de svenska beskickningarna visade sig föga effektivt.

Efter kriget aktualiserades frågan om presstjänsten återigen. Särskilda åtgärder vidtogs för att rätta till Sveriges dåliga rykte i USA där landet beskrivits som mycket tyskorienterat. Strax efter kriget omorganiserades presstjänsten och pressbyrån fick en person med presserfarenhet som chef - Fritz Henriksson som under kriget hade varit Londonkorrespondent åt Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning.

Det fanns uppenbara svårigheter att förena de två kulturer som press och diplomati representerar. Om detta vittnar den utredning som Henriksson gjorde 1938. I denna aktualiserades också ett annat problem, nämligen att få press- och informationsfunktionerna att fungera tillsammans. Detta problem har sedermera framkommit vid upprepade tillfällen.

Under efterkrigstiden har flera institutioner skapats för att dels ombesörja Sverigeinformation i utlandet dels samordna denna. På utrikesdepartementet inrättades en från pressbyrån fristående informationsbyrå. I flera omgångar diskuterades sedan press- och informationsbyråernas förhållande sinsemellan.

Först på 1970-talet bildades den press- och informationsenhet som existerar idag. Enhetschef blev presschefen men några väsentliga förändringar förutom denna gjordes inte. De båda byråerna blev i huvudsak självständiga organ.

Dagens presstjänst

Några utförliga beskrivningar av press- och informationsverksamhetens mål och uppgifter finns inte i gällande författningar. Enligt propositionen 1978/79:147 skall syftet med den statligt finansierade informationsverksamheten vara att främst

”tillgodose utlandets spontana efterfrågan på allmän information om Sverige, inte minst som den kommer till uttryck gentemot våra utlandsmyndigheter.”

I de allmänna föreskrifterna (AFUR) är uppgiften mera preciserad. Där står i paragraf 30:

”Den av staten finansierade informationsverksamheten utomlands utgör en del av Sveriges utrikespolitik. Syftet är att sprida kännedom om det svenska samhället samt väcka intresse och förståelse för svenska lösningar på olika samhällsproblem. Det är ett utrikespolitiskt intresse att svenska ståndpunkter får gehör i utlandet.”

Föreskrifterna ger således informationsverksamheten en mera aktiv roll. Det sägs att denna

”bör koncentreras till ämnen där efterfrågan i tjänstgöringslandet sammanfaller med ett svenskt informationsintresse.”

Utredningens uppfattning är att presstjänsten närmast bör verka i det perspektiv som anges i föreskrifterna. Presstjänsten bör inte bara agera som en expedition som verkställer önskemål utifrån. Arbetet bör planeras och prioriteras på grundval av Sveriges utrikespolitiska målsättning.

Pressbyrån

Pressbyrån skall vara både ett serviceorgan som snabbt och korrekt förmedlar information till massmedierna och ett ”policyorgan” som skall delta i beslut om hur och när nyheter skall presenteras.

Presschefen skall vara utrikesdepartementets talesman och ansvara för informationen - muntlig och skriftlig - till massmediernas representanter. Vad gäller policyfrågorna förekommer ett samarbete mellan pressbyrån och de olika informationssekreterarna inom UD samt i vissa fall statsrådsberedningens pressekreterare. Vidare deltar pressbyrån i ett löpande samråd med ledningen för departementets sakenheter.

På olika sätt följer pressbyrån vad som förekommer av utrikespolitiskt intresse i svenska och utländska medier. Den har (a) en egen pressservice som följer svenska och utländska tidningar, (b) gör regelbundet utskrifter av inslag i radio och TV, (c) delger TT:s nyhetstelegram inom departementet och berörda utlandsmyndigheter och (d) sammanställer ett dagligt pressammandrag för utlandsmyndigheterna.

Pressbyrån står i kontinuerlig kontakt med de olika utlandsmyndigheterna, särskilt sådana med pressattaché eller pressråd.

Pressrummet

Pressrummet skall ge service till utrikeskorrespondenter verksamma i Stockholm. På olika sätt ger pressrummet information till här stationerade och hitresande journalister som representerar främmande medier.

En viktig del av pressrummets verksamhet är att göra program till utländska journalister som antingen kommit hit på eget initiativ eller som inbjudits av utrikesdepartementet. Vid händelser som drar stora massmedieuppbåd till Sverige står pressrummet för den större delen av de praktiska arrangemangen för pressen.

Pressrummet samordnar inbjudningar av utländska journalister. Denna verksamhet har diskuterats bland annat eftersom en rad medier ute i världen av etiska skäl vägrar att ta emot inbjudningar från stater. Ett skäl som anförts för att behålla journalistinbjudningarna är att det för många journalister från tredje världen och öststaterna annars är omöjligt att genomföra ett Sverige-besök.

Det är en viktig uppgift för pressrummet att vid inbjudningarna, till vilka ca 1,4 miljoner är anslagna, att skapa en god balans mellan länder och ämnesområden.

Presstjänsten vid utlandsmyndigheterna

Presstjänsten varierar med utlandsmyndigheternas storlek och med situationen i det land där myndigheten är belägen. Gemensamt för alla är dock att de har en talemannafunktion, skall ge service åt journalister - svenska och utländska - samt bevaka pressen i anställningslandet.

Utlandsmyndigheterna skall också ge service i olika former åt representanter för svenska medier.

Vid de flesta myndigheter är det svårt att skilja det "rena" pressarbetet från annan utåtriktad verksamhet. Att döma av de redovisningar som gjorts från utlandsmyndigheterna är det dock en liten del av den utsända personalens arbete som ägnas åt rent pressarbete. Vid många utlandsmyndigheter är informationsarbetet dessutom fördelat på flera tjänstemän med lågt tidsuttag för var och en.

Vid 14 svenska utlandsmyndigheter finns särskilda pressattachéer/pressråd och vid fem även kulturattachéer/kulturråd. Till detta kommer den svenska informationstjänsten i New York som intar en självständig ställning. Av den enkät som presstjänstutredningen företagit bland pressattachéerna framgår att det förekommer stora skillnader vad gäller den andel som dessa ägnar åt rent pressarbete. Enkätsvaren visar också att verksamheten i huvudsak är efterfrågestyrd. Bara i ett par fall sägs beskickningens egna initiativ svara för större delen av verksamheten.

Flera pressansvariga betonar det allmänna kontaktskapande arbetets betydelse. Andra framhäver mera vikten av målstyrd projektorienterad verksamhet. De båda perspektiven kan komplettera varandra, men i dagsläget tycks inriktningen vid olika ambassader skifta mer än vad som orsakas av de varierande förhållandena på de olika tjänstgöringsorterna.

Kommunikationen mellan UD och utlandsmyndigheterna är speciellt intensiv vad gäller ambassader med särskilda presstjänstemän och enkäten visar att pressattachéerna generellt anser att informationen från hemmamyndigheten är tillfredsställande. Emellertid efterlyses en ökad samordning mellan UD och andra offentliga organ vid framtagning av relevant information.

Informationsbyrån

Informationsbyråns grundläggande uppgift är att svara för planeringen av den statligt finansierade informationen om Sverige i utlandet och svensk utrikespolitik i Sverige. Planeringen av informations- och kulturutbytet sker i nära samarbete med Svenska institutet och med de olika utlandsmyndigheterna.

Till informationsbyrån är också knutet sekretariatet för ambassadören för icke statliga organisationer. Den administrerar också fördelningen av projektbidrag till fredsorganisationer.

Informationssekreterarna

Informationssekreterarfunktionen växte fram gradvis under 1960- och 70-talen. UD var det departement som sist fick informationssekreterare. Anledningen var självklart att UD till skillnad från övriga departement hade en egen pressavdelning. Idag har också samtliga statsråd inom UD sina egna informationssekreterare.

Informationssekreterarna skall fungera som statsrådsberedningens respektive fackdepartementens sakkunniga i press- och informationsfrågor. De skall förmedla information och kontakter mellan statsministern/statsråden och massmedierna. De ger fakta och bakgrunder "on the record" och "off the record".

Internationella jämförelser

Den största skillnaden mellan presstjänsterna i olika länder är att en del - som USA - valt att lägga nästan hela verksamheten utanför utrikesdepartementet. De amerikanska pressattachéerna är således anställda hos US Information Agency (USIA) som ansvarar för planering och produktion av press- och informationsinsatser.

Sverige kan sägas ha gått en medelväg då man givit ansvaret för en stor del av informationsarbetet åt stiftelsen Svenska institutet medan presstjänsten är helt integrerad inom UD.

Förändringar i den massmediala och politiska miljön

En rad olika utvecklingslinjer inom massmedievärlden får konsekvenser för presstjänster av olika slag. Vi vill här peka på några faktorer i utvecklingen.

1. Framväxten av större och mäktigare medier. För bara några decennier sedan var tidningarna de i särklass viktigaste nyhetsförmedlarna. Där fanns en mångfald inom pressen med konkurrens mellan flera tidningar även på relativt små orter. Redaktionerna var som regel små och resurserna begränsade.

Idag kan man tala om en massmedieindustri där press, radio och TV konkurrerar. Redaktionerna har vuxit liksom upplagor och tittar- och lyssnarsiffror. Volymen har också ökat. Tidningarna är större och sändningstiden längre för radio och TV.

2. Professionaliseringen av journalistyrket har skett successivt under efterkrigstiden. Det innebär att journalisterna idag har en väsentligen annan yrkesroll än för ett par decennier

sedan. De är mer specialiserade och är i högre grad yrkesutbildade. De har till uppgift att kritiskt granska makthavare av olika slag och tidningarna skall på nyhetsplats stå självständiga i förhållande till de politiska partierna och andra intressen.

Antalet journalister har ökat dramatiskt. Svenska Journalistförbundets medlemmar har mer än femdubblats på drygt 20 år.

3. Det har också ägt rum en internationalisering inom massmedievärlden där framför allt amerikanska och engelska medier fått en allt större betydelse. Amerikansk TV, radio, tidningar och tidskrifter sprids idag över hela världen. Ett begränsat antal nyhetscentra har fått en allt större betydelse i den internationella nyhetsförmedlingen. Platser som New York, Washington, London, Bryssel, Moskva och Wien spelar en mera central roll än tidigare.

Vad gäller Sveriges utrikespolitiska situation vore det fel att säga att denna skulle ha dramatiskt förändrats. Ett antal händelser - t ex Olof Palmes död, grundstötningen av den sovjetiska u-båten och vapenaffärerna - har inneburit att Sverige i högre grad kommit i centrum för uppmärksamheten.

Viktigare är dock kanske att det som brukar kallas "den svenska modellen" under slutet av 1980-talet åter verkar ha fått ökad uppmärksamhet. Sverige förekommer inte sällan i den internationella debatten och där ges i inrikespolitiska diskussioner både idealiserade och nedvärderande bilder av det svenska samhället. För länder i tredje världen liksom bland öststaterna har också intresset för den svenska blandekonomin ökat.

Talesmannafunktionen

Utrikesdepartementets presschef har enligt departementets föreskrifter till uppgift att vara departementets talesman gentemot svensk och utländsk press. Talesmannafunktionen är annars främmande för svensk tradition. Detta till skillnad från flertalet andra länder där inte bara ministrar utan också olika slag av organisationer har egna talesmän som ofta spelar en betydande politisk roll.

USA visar på ett bra sätt fördelar och nackdelar med talesmannafunktionen. En fördel för journalisterna är att de får en kontinuerlig information. En nackdel är att denna information inte kommer direkt från den ansvarige beslutsfattaren.

Bland de nordiska länderna är Norge det enda land som har ett utvecklat system med talesmän. Där finns dels en regeringstalesman med rätt att uttala sig på hela regeringens vägnar. UD har en särskild talesman som dock inte är chef för pressbyrån utan har en oavhängig ställning direkt underställd utrikesministern. Generellt sätt har systemet ansetts fungera bra i Norge.

I Sverige är som sagt UD det enda departement som har en talesman. Han är ytterst ansvarig för den information som kommer från press- och informationsenheten men i praktiken sköts frågebesvarandet i stor utsträckning av redaktörerna på pressbyrån under pressombudsmanens ledning.

Man kan anföra flera för- och nackdelar med systemet med presstalesmän så som det utvecklats i USA och en rad andra länder.

Massmedierepresentanterna har krav på en auktoritativ motpart och vill inte ha filter mellan sig och de politiskt ansvariga. För de senare är det samtidigt viktigt att ha en direkt kontakt med väljarna via medierna. Problemet ligger i att kraven från medierna ständigt ökar vilket bland annat innebär rent praktiska problem för statsråden.

Vi finner inte att det idag finns någon anledning att rubba på det system som för närvarande finns i Sverige. En sådan förändring bör växa fram utifrån krav antingen från journalisterna eller från politikerna. Och några sådana har inte förts fram även om det av och till förekommer diskussioner om bristande tillgång till statsråden.

Kommunikationstekniska förändringar

Utvecklingen på det kommunikationstekniska området har gått snabbt under 1980-talet. Utrikesdepartementets kommunikationer har moderniserats och en datoriseringsstrategi lades fast år 1984. För närvarande genomförs en relativt snabb datorisering både hemma och ute. Målet är att skapa ett integrerat kontorsinformationssystem inom UD och utlandsmyndigheterna baserat på gemensam teknik och standard.

För presstjänsten är den pågående datoriseringen och de nya kommunikationsmöjligheter den erbjuder av ett vitalt intresse.

Press- och informationsenheten är den enda enhet inom departementet som har en löpande textdistribution till många mottagare i Sverige. Det är bland annat massmedier, utländska ambassader och utländska korrespondenter. Enheten har också en central funktion då det gäller standardiserad informationsgivning till utlandsmyndigheterna. Den distribuerar såväl likalydande information till samtliga utlandsmyndigheter som information riktad till ett urval mottagare.

För presstjänstens centrala basfunktioner kan den nya tekniken erbjuda uppenbara rationaliseringsvinster, samtidigt som en servicehöjande effekt bör kunna uppnås. På ett antal områden specificerar utredningen där ny teknik kan bli tillämpbar.

Presstjänstutredningen har låtit genomföra en särskild undersökning om kommunikationstekniska möjligheter. I denna behandlas de metoder som finns idag, och som kommer att stå till buds imorgon, vad gäller ny teknik.

Beträffande pressklippet som idag görs på UD framhåller undersökningen att det vid valet av fortsatt strategi är nödvändigt att anlägga en helhetssyn på processen insamling - produktion - arkivering - återsökning.

Lagring av pressmeddelanden, tal m m bör enligt undersökningen ske i den kommande elektroniska arkivdatabasen hos UD (UARD) vilket möjliggör enkel återsökning. Ifråga om pressklippen finns idag en tekniskt genomförbar metod för arkivering att lagra klippen som bilder på optiskt medium.

Översynen av UD:s presstjänst syftar till en rationalisering och höjning av servicenivån både vad gäller nyhetsförsörjning och möjligheterna att återvinna lagrad information. För att investeringskrav och utvecklingskostnader inte skall bli orimligt höga föreslås det i undersökningen dels att en samordning sker mellan departementen dels att samarbete etableras med ett externt företag av typ AB Pressurklipp.

Överväganden och förslag

Målsättningar

UD:s presstjänst är ett instrument för regeringen och för den svenska utrikespolitiken.

Inom Sverige är presstjänstens mål att massmedierna vid varje tillfälle har en så fullständig och korrekt bild som möjligt av Sveriges utrikespolitiska agerande. En naturlig målsättning är även att genom öppenhet, saklighet och serviceanda vinna massmediernas förtroende och bland journalisterna skapa förståelse för de villkor under vilka utrikespolitiken bedrivs.

Gentemot utländska medier är målsättningen, i stark förenkling, att åstadkomma bred uppmärksamhet för Sverige; en uppmärksamhet som i största möjliga utsträckning bör bygga på korrekta sakuppgifter.

Press- och informationsenheten

Vi kan konstatera att den offentliga press- och informationsverksamheten gentemot utlandet sköts av en rad olika instanser. Förhållandet mellan och inom dessa har varit föremål för diskussioner, utredningar och åtgärder under hela efterkrigstiden. I detta avsnitt koncentrerar vi oss till förhållandena mellan och inom pressbyrån, pressrummet, informationsbyrån och Svenska institutet.

Vår uppfattning är att det skulle vara till fördel för press- och informationsarbetet om de delar av informationsbyrån som inte är direkt förknippade med information och som således ligger fjärran från informationsarbetet flyttas från informationsbyrån.

Informationsbyråns uppgifter skall vara att svara för UD:s intressen i planeringen av informationsverksamheten i utlandet samt för extern information om Sveriges utrikespolitik.

Detta innebär att byråns verksamhet koncentreras till områden som handläggning av departementets informationsbudget samt prövning av Svenska institutets, Utrikespolitiska institutets och Utlandsradions budgetar. Den skall också ha det samlade ansvaret för utgivningen av UD:s informationsskrifter och för andra informationsåtgärder vad gäller svensk utrikespolitik, handelspolitik och biståndspolitik.

Samordningen av de olika UD-organen och Svenska institutet anser vi att denna bör förbättras och formaliseras. En särskild samordningsgrupp under presschefens ledning bör tillskapas. I denna bör ingå pressombudsmannen, cheferna för pressrummet och informationsbyrån samt en representant för Svenska Institutet. Innehavaren av den särskilda planeringstjänst, som vi återkommer till senare bör fungera som sekreterare i gruppen.

Gruppen skall bland annat utifrån de analyser som görs vid myndigheterna hemma och utomlands planera olika press- och informationsåtgärder. Den skall bidra till en ökad långsiktighet och medvetenhet i informationsarbetet. Gruppen skulle kunna ta egna initiativ. Den skulle också kunna bli ett organ för samordning av gemensamma satsningar i en vidgad krets av offentliga liksom icke statliga organ med intressen i utlandsinformation. Den skall behandla verksamhetsplaneringen vid utlandsmyndigheterna vad gäller press och information.

Planering

Presstjänstens ledning har en hög arbetsbelastning idag. Den måste av naturliga skäl prioritera det dagliga pressarbetet och agera snabbt i förhållande till svensk och utländsk press. De förändringar som ägt rum inom massmedierna och i den politiska miljön har gjort att trycket ökat på pressbyrån samtidigt som behovet av planering och analys också blivit större.

Vi anser att det för ett rationellt och effektivt planerings- och analysarbete krävs att en ny tjänst inrättas knuten direkt till presschefen som en stabsfunktion till denne. Vederbörande tjänsteman får bl a genom sin roll i den tidigare nämnda samordningsgruppen en uppgift som samordnare, initiativtagare och utvärderare.

Kostnaderna för denna tjänst bör kunna bestridas genom besparingar på andra håll. Dels kan arbetet inom pressbyrån rationaliseras bland annat med hjälp av modern teknik, dels innebär förändringarna inom informationsbyrån rationaliseringsvinster.

Analys

Redan idag förekommer olika former av analyser både vid hemmamyndigheten och vid utlandsmyndigheterna. Vi anser att det bör vara en viktig uppgift för presstjänsten att göra snabba analyser och sammanställningar av hur ett visst skeende speglas internationellt. Sådana bör kunna vara ett värdefullt instrument i det utrikespolitiska beslutsfattandet.

Vid olika händelser där Sverige uppmärksammas i utländsk press bör pressbyrån inte bara vidarebefordra aktuella artiklar utan också regelmässigt göra sammanställningar och bedömningar. Dessa bör tillställas utrikesledningen och även utgöra underlag för den samordningsgrupp som föreslagits ovan. De kan också många gånger göras offentliga för att på det sättet förbättra informationen om vad som rapporteras om Sverige i utländsk press.

Information

Kraven på information ökar kontinuerligt. Den underlättas av den tekniska utvecklingen. En svårighet är att informationen blir för omfattande och svåröverblickbar. Behovet av korta, redigerade sammanställningar från hemmamyndigheten till utlandsmyndigheten kommer att öka. Utlandsmyndigheterna har behov av att inte endast få översikter av vad som förekommit i svensk press utan också sammanställningar av viktigare uttalanden och "sprachreglunen" samt kommentarer.

Pressbyrån bör också i högre grad än idag samordna och förmedla information till utlandsmyndigheterna från andra offentliga organ.

Pressklippet

Pressklippet är en viktig del i pressbyråns verksamhet. Efter att bland annat ha gjort ett försök med dagliga klippsammanställningar från ett externt bolag anser vi att frågan om pressklippet skall lösas i samband med den översyn som för närvarande äger rum av regeringskansliets gemensamma pressklippservice. För denna svarar regeringskansliets förvaltningskontor. Vi anser också att frågan om pressklippet hör nära samman med den allmänna kommunikationstekniska utvecklingen och bör ses i detta perspektiv.

Kommunikationsteknisk utveckling

Utredningen har låtit göra en speciell undersökning Kommunikationsteknisk utveckling. Denna bifogas som en särskild bilaga till betänkandet.

Det framgår av utredningen att det redan idag, men framför allt under 1990-talet, kommer att finnas stora möjligheter att med hjälp av modern teknik förbättra presstjänsten både hemma och till utlandet. Det kan ske utan extra kostnader.

I undersökningen finns flera förslag till förändringar vilka bör kunna genomföras inom en nära framtid. Utvecklingen inom området går snabbt och vi anser att press- och informationsenheten bör ha kontinuerlig tillgång till kommunikationsteknisk expertis.

TV-sändningar till Europa

Effektivt fungerande myndigheter kräver god information hemifrån. Idag får framför allt myndigheterna i Europa som regel snabbt svensk press och de kan också lyssna till svensk radio. Ett medium har dock saknats: TV.

Satellittekniken har gjort det möjligt att sända svenska TV-program så att dessa kan tas emot långt utanför landets gränser. Norska televerket sänder idag svensk TV till sina kabel-TV-stationer via Intelsat. Vi föreslår att ett avtal ingås med Intelsat vilket gör det tillåtet att sända svenska TV-program till utlandsmyndigheterna. De myndigheter som sedan kan ta emot svensk TV via Intelsat bör få installera mottagarantenn och dekoderutrustning.

Pressrummet

UD:s pressrum spelar en huvudroll då det gäller journalistinbjudningar. Under senare år har en ökande del av det belopp som finns anslaget för utländska journalister använts för att delfinansiera journalistbesök. Vi anser att starka skäl talar för att en sådan delfinansiering blir vanligare.

Chefen för pressrummet intar en central ställning i pressarbetet. Det ankommer på denna att leda en omfattande daglig verksamhet i politiska frågor. Vi anser att tjänsteställningen bör bli kansliråd istället för som nu departementssekreterare.

Presstjänsten utomlands

Vår uppfattning är att press- och informationsfrågorna ofta ges en allt för undanskymd plats i utlandsmyndigheternas arbete. Vi har funnit belägg för detta i olika verksamhetsplaner och i arbetsfördelningen på olika utlandsmyndigheter. Flera av de förslag som vi gjort tidigare bör effektivisera presstjänsten och göra den mera planerad och analyserande.

Pressattachéernas placering

Någon plan för vad som skall vara vägledande vid placeringen av särskilda presstjänstemän har inte funnits. Vi har under utredningsarbetets gång prövat olika idéer men stannat för kraftsamling till de platser där världens viktigaste medier befinner sig och där nyheterna till stor del bestäms.

Det kan invändas att ett litet land som Sverige alltid får svårt att hävda sig i stora nyhetsmetropoler, eftersom den svenska representationen trots allt måste bli blygsam. Mot detta står att ett noga planerat arbete i städer som New York, Washington, London, Bonn, Moskva, Wien och Bryssel sannolikt totalt sett kan ge ett bättre resultat än i städer som är enbart nationella nyhetscentra. Flertalet nyheter om Sverige förmedlas genom de stora redaktionerna på nyhetsbyråer, tidningar, radio- och TV-stationer i olika nyhetscentra. Det är också där de tongivande kommentatorerna återfinns.

Vi vill att pressresurserna konsolideras eller förstärks i Washington, New York, London, Bryssel, Wien och Moskva. Konkret innebär våra förslag dels omfördelning i Bryssel, Wien och New York dels nya lokalanställda tjänster i Washington och London. För Moskva har IKU-utredningen föreslagit ett kulturråd. Vi anser att det i framtiden finns starka skäl för att ha ett pressråd/attaché i Moskva även om ett kulturråd tillsätts. Vi kan dock ha förståelse för om utbyggnaden av press- och kulturavdelningen sker etappvis. Under en övergångsperiod kan vi därför tänka oss en tjänst där kultur- och pressuppgifterna förenas.

Vad gäller kostnaderna för förslagen gäller det att finansiera en lokalanställd i Washington respektive i London. Detta sker genom indragningen av pressattachétjänsten i Haag.

Inrättandet av en pressattachétjänst i Moskva vore för presstjänstens del en ambitionshöjande åtgärd. Finansieringen borde i detta fall lösas genom omdispositioner i ett större sammanhang.

Nya pressattachéer

Det är viktigt att all personal på en myndighet är involverad i planeringen och det praktiska utförandet av press- informations- och kulturbevakningen. Men det är också väsentligt att det är lätt att identifiera den person på de medelstora myndigheter som idag har handläggarsansvaret för detta område.

Vi vill därför föreslå att det vid samtliga myndigheter som

dels har fyra eller fler handläggare

dels finns i en massmedial och politisk miljö där det är meningsfullt att ha en pressattaché

en handläggare utses till pressattaché och anmäls i den kapaciteten i värdlandet. I många fall får vederbörande givetvis också i fortsättningen ägna sig åt andra saker vid sidan om press, information och kultur. Men huvudinriktningen för tjänsten är markerad.

Detta förslag innebär att vi vid sidan om tidigare pressattachéer/pressråd också skulle få pressattachéer vid följande ambassader:

Europa:	Ankara, Aten, Belgrad, Bern, Lissabon, Rom och Genève-delegationen,
Asien och Oceanien:	Bangkok, Canberra, Kuala Lumpur, Manila, New Delhi, Peking, Seoul och Tel Aviv,
Latinamerika:	Brasilia, Buenos Aires och Mexico City,
Afrika:	Dar es Salaam, Harare, Kairo, Lagos och Nairobi.

Mindre myndigheter

Flera av våra mindre myndigheter ligger i städer som är viktiga som massmediecentra både nationellt och internationellt. Vi kan ta som exempel generalkonsulaten i Sydney, Milano, Toronto, Hamburg, Frankfurt och Berlin. Vi kan tänka oss att press- och informationsfrågorna på en rad platser bör ges högsta prioritet. Det är viktigt att detta beaktas både i verksamhetsplanering och vid tillsättningen av tjänster.

Vid åtskilliga mindre myndigheter kommer pressarbetet även framgent att ha liten omfattning. Men samtliga måste räkna med att det på stationeringsorten kan inträffa något som plötsligt gör platsen speciellt intressant för massmedierna. Handläggarna får svara på frågor från svenska och utländska medier. Detta gör att beredskapen måste vara god även vad gäller press och information på samtliga utlandsmyndigheter - även de mindre.

Pressarbetets innehåll

Grundläggande för pressarbetet är att det måste anpassas till de krav som finns i anställningslandet. Efterfrågestyrningen är naturlig och föga anmärkningsvärd. Det bör dock påpekas att denna inte utesluter planering och egna prioriteringar.

I den mån de omdisponeringar och förstärkningar vi föreslår för pressbyrån i Stockholm blir verklighet kommer ökade krav att ställas på utlandsmyndigheterna inte bara vid planering utan också på analyserande sammanfattningar som antingen efterfrågas från Stockholm eller sänds hem på eget initiativ.

Vilka skall bli pressattachéer?

Vi anser inte att det finns anledning till några genomgripande förändringar i den existerande rekryteringsordningen. Det är viktigt att så många som möjligt som har tjänster inom utrikesförvaltningen vid något tillfälle har haft en presstjänst. Det talar för den utökning av pressattachétjänster vilken vi föreslagit tidigare.

Men det kommer att vara angeläget att också i framtiden rekrytera personer med publicistisk erfarenhet till presstjänster vid våra större myndigheter. Det kan också vara viktigt att pröva kontraktanställning av framför allt yngre journalister som pressattachéer. Dessa skulle ges samma villkor som kulturattachéer och återvända till annan verksamhet efter periodens utgång. Den externa rekryteringsbasen kan utöver massmedierna med fördel också omfatta institutioner med engagemang i Sverigeinformationen i utlandet, framför allt Svenska institutet. Det finns också vid en rad andra organ tjänstemän med erfarenhet av utlandsinformation.

Vi vill också påpeka att (1) vid rekryteringen av handläggare tillräcklig hänsyn tas till personer med press- och informationsbakgrund, (2) vid tjänstetillsättningar hänsyn tas till vederbörandes förmåga att handskas med press- och informationsfrågor när det gäller till exempel små myndigheter med sådana uppgifter samt (3) vi får en flexibilitet i systemet. Myndigheter som plötsligt kommer i centrum för mediernas uppmärksamhet måste kunna räkna med snabb hjälp.

Press- och informationsenhetens ställning

Vi har på många ställen i våra analyser och förslag betonat att press- och informationsenheten inte enbart skall vara en serviceinstitution. Vi anser att den också i hög grad skall vara självständigt arbetande med policyangivelser, analyser och planering.

Vi anser att konsekvenserna av de analyser och förslag till förändringar, som vi har presenterat, är att ge press- och informationsenheten ställning som avdelning. Detta skulle inte bara innebära en markering av press- och informationsarbetets betydelse och självständiga ställning utan också få konsekvenser för det dagliga arbetet. Presschefen skulle t ex på ett annat sätt än tidigare i personalberedningen kunna hävda press- och informationsintressena.

Det kan anföras att press- och informationsenheten är liten personalmässigt i förhållande till övriga avdelningar inom UD. Vi menar dock att det är funktionen och inte antalet anställda som skall vara det avgörande.

Utbildning

Vi anser det av stor vikt att de frågor som berör presstjänsten tas upp i UD:s utbildning på alla nivåer.

Det är t ex nödvändigt att de som kommer ut till de föreslagna pressattachétjänsterna vid medelstora myndigheter verkligen har goda baskunskaper i hur pressen arbetar. Det är sannolikt att det behövs extra utbildningsinsatser för dessa.

Vi vill också påpeka att det är viktigt att pressfrågorna uppmärksammas inte bara i chefsutbildningen och handläggarutbildningen utan också i den nya så kallade mellangradsutbildningen. Samarbete kan härvidlag eventuellt inledas med ämnet informationsteknik vid universitet.

1 Utredningens uppdrag och genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag preciseras i de direktiv som finns avtryckta som bilaga. Vi har först haft i uppgift att ge en bakgrund till den nuvarande organisationen för presstjänsten. Vi har gjort detta genom att följa pressbyråns utveckling från starten 1909 fram till våra dagar. Vi har därefter kartlagt dagens presstjänsts olika grenar vid utrikesdepartementet i Stockholm och vid utlandsmyndigheterna.

Kraven på presstjänsten bestäms framför allt av två faktorer: den ena är utvecklingen på massmedieområdet och den andra på det utrikespolitiska området. Vi har studerat hur "miljön" för presstjänsten förändrats under efterkrigstiden och i synnerhet under det senaste decenniet. Detta för att ge en bakgrund till förslag vad gäller presstjänsten.

Utredningen har haft till uppgift att undersöka huruvida presstjänstens organisation vid UD och vid utlandsmyndigheterna är ändamålsenliga till sin struktur och hur de fungerar. Utredningen har också haft att bedöma hur presstjänstens personella resurser bör fördelas liksom hur verksamheten bör inriktas.

På det internationella kommunikationsområdet har det skett en mycket snabb utveckling. Utredningen har haft uppdraget att studera denna och lämna förslag till hur den nya tekniken kan utnyttjas på bästa tänkbara sätt.

UD:s presschef skall enligt instruktionen vara departementets talesman. Vi har haft till uppgift att utreda vad detta innebär. Vi har också diskuterat talesmannafunktionen över huvud taget.

1.2 Genomförandet

Utredningsmannen har gjort ett antal resor till olika länder. Avsikten har varit att dels studera förhållandena på olika utlandsmyndigheter vad gäller presstjänsten dels studera andra utrikesdepartements presstjänster. Han har också sammanträffat med svenska korrespondenter.

En speciell enkät har gjorts bland pressattachéerna och pressråden. Dessa har besvarat frågor främst om den egna verksamheten. Avsikten har varit att få en bättre uppfattning om

presstjänsten vid utlandsmyndigheterna. Den har därmed kompletterat de intervjuer som gjorts av utredningsmannen vid dennes resor. Vid det pressattachémöte som hölls i Stockholm i augusti 1988 kunde utredningsmannen också diskutera olika förslag med pressattachéerna.

Organisationsdirektör Olov Höglund som var knuten till utredningen perioden 1/2 - 1/6 1988 gjorde vissa utredningar främst vad gäller presstjänstens hemmaorganisation.

Konsultbolaget Talab gjorde hösten 1988 genom Per-Arne Åberg en speciell undersökning vad gäller de kommunikationstekniska möjligheterna för presstjänsten hemma och vid utlandsmyndigheterna. Denna undersökning bifogas som en bilaga till betänkandet.

Två veckor i oktober 1988 gjorde utredningen tillsammans med AB Pressurklipp ett försök med en pressklippstjänst som ligger utanför UD.

Utredaren har biträtts av experter från UD:s presstjänst, informationssekreterargruppen och massmedierna.

2 Historisk bakgrund

2.1 Inledning

Utrikesdepartementets presstjänst har en betydligt kortare historia än utrikesförvaltningen i sin helhet. Karaktäristiskt är också att den ständigt har varit utsatt för diskussion. Detta framgår inte minst av den senaste utredningen om UD:s presstjänst som gjordes 1938.

Det är av intresse att ta del av presstjänstens historia eftersom den belyser en rad av de problem som fortfarande är aktuella. Vi har försökt koncentrera framställningen till frågor som rör dels presstjänstens förhållande till utrikesförvaltningen dels till massmedierna. Under 1930-talet aktualiserades också presstjänstens ställning till informationsverksamheten. Detta blir ett genomgående tema under andra världskriget.

2.2 Tillkomst

Den speciella presstjänsten vid UD tillkom som ett resultat av ett publicistiskt nederlag. Det var unionsupplösningsåret 1905 och Sverige stod illa rustat då det gällde att skapa opinion för sin sak både i Sverige och i utlandet. Från norsk sida visade man däremot stor skicklighet ifråga om att knyta kontakter med utländsk press och för denna förklara sin sak.

Norge hade som bekant haft utrikesrepresentationen gemensam med Sverige och hade således inte något eget kontaktnät uppbyggt. Trots detta finns det talrika belägg för hur norska journalister och författare i de utländska huvudstäderna framgångsrikt kunde föra Norges talan.

Till saken hör naturligtvis att det var Norge som aktivt drev frågan om unionsupplösning och normännen stod också eniga. I Sverige var det framförallt de konservativa krafterna som drev unionssaken, stundom med storsvenska övertoner. Liberaler och socialdemokrater var ofta starkt engagerade för normännen och mycket kritiska till den militanta hållning som vissa intog i unionsfrågan.

Detta är av principiellt intresse för all upplysningsverksamhet utomlands. Den är lätt att genomföra i de fall då det finns en enad opinion i det egna landet. Men det är betydligt mera komplicerat då det kommer olika budskap och det rapporteras om skilda ståndpunkter och debatter.

I Sverige var den konservative Christian Lundeberg statsminister och han tog under unionskrisen initiativet till vad som kan kallas den första presskonferens som någon svensk

regering hållit. Lundeberg förklarade Sveriges hållning i den norska frågan och vädjade om pressens "stöd, samverkan och diskretionära behandling".

Lundebergs vädjan var framgångsrik så till vida som den överenskommelse som slutligen nåddes med normmännen i huvudsak accepterades både av de politiska partierna och av pressen. Däremot var man mindre framgångsrik utomlands. Svenska sändebud rapporterade hem att normmännen på ett skickligt sätt bearbetade både opinionen och de politiska beslutsfattarna.

Något omedelbart beslut om någon pressorganisation som skulle kunna driva Sveriges sak i utlandet fattades inte efter unionsupplösningen. Däremot anställdes på privat initiativ och med pengar från näringslivet "pressagenter" i London, Paris och Berlin "i syfte att uti den utländska pressen bevaka och befrämja Sveriges intressen av politisk, kulturell eller ekonomisk innebörd". Initiativtagare var Svenska Dagbladets chefredaktör Helmer Key. Pressagenterna anställdes 1906 och skulle få stöd av de svenska legationerna i respektive huvudstäder.

Greve Arvid Taube var Sveriges minister i Berlin vid tiden för unionsupplösningen. Han upplevde då hur den tyska pressen genomgående tog parti för Norge och i en rapport hem tillät han sig "hemställa, huruvida det icke skulle vara lämpligt att även från svensk sida på liknande sätt (som normmännen) bearbeta den allmänna opinionen i utlandet". Han ansåg att detta icke borde ske genom konsulat eller beskickning utan "huvudsakligen på rent journalistisk väg".

1909 blev Taube utrikesminister i den lindmanska regeringen. Han skulle då få tillfälle att inom departementet organisera en särskild presstjänst. Initiativet till en nyordning hade dock kommit under företrädaren och föregåtts av en särskild utredning (ledd av utrikesministern Alfred Lagerheim) initierad från UD. Utredningen hade föreslagit inrättandet av en pressbyrå vid UD vilken skulle ha ansvaret för all information från regeringen, således hela regeringens pressbyrå. Regeringen föreslog dock istället 1909 års riksdag det som skulle bli UD:s pressavdelning.

I en proposition till 1909 års riksdag motiverade utrikesministern varför han ansåg inrättandet av en särskild pressavdelning nödvändig och angav vilka uppgifter denna skulle påläggas. Han förklarade att förbindelserna mellan departementet och pressen blivit allt livligare och att det krävdes någon form av organisation som kunde motsvara de nya kraven. Det kan vara intressant att in extenso ta del av utrikesministerns synpunkter på pressarbetet vid denna tidpunkt.

"De uppgifter, som föreligga utrikesdepartementet med hänsyn till pressen, äro ock i själva verket synnerligen omfattande och betydelsefulla. Det gäller först och främst att med oavslätlig uppmärksamhet och i största möjliga utsträckning följa den in- och utländska pressens meddelanden och uttalanden i alla frågor, som för vården av de angelägenheter, som äro departementet anförtrödda, kunna anses vara av intresse, och att på ett snabbt och effektivt sätt vara redo med de upplysningar eller beriktiganden, vartill förhållandena kunna giva anledning. Det gäller ock att på begäran tillhandagå den in- och utländska pressens män

med upplysningar angående utrikesdepartementets verksamhet på olika områden, liksom ock angående aktuella frågor av olika slag med hänsyn till vårt förhållande till utlandet - allt i den mån naturligen dylika upplysningar kunna och böra givas. Det gäller slutligen att även utan direkt föranledning från pressens sida snabbt och i lämplig form bringa meddelanden av antytt slag till dess kännedom. På här ifrågavarande område har arbetet hittills utförts, allt efter meddelandenas art, på departementets olika avdelningar under kabinettsekreterarens ledning och överinseende, i viktigare och mera grannliga fall naturligtvis av kabinettsekreteraren eller departementschefen själv.”

I sitt förslag frångår således utrikesministern den tanke som Lagerheims utredning väckt nämligen att UD:s pressbyrå skulle ha hand om samtliga kontakter mellan regering och press. Presstjänsten skulle enligt propositionen inte ens ha hand om alla kontakter från UD utan de som rörde ”kommersiella och tekniska” frågor skulle liksom tidigare behandlas inom respektive sakenheter. Utrikesministern betonade också att ”i viktigare ärenden särskilt av politisk natur” skulle pressens män liksom tidigare hänvisas till kabinettsekreteraren eller departementschefen själv.

Vid riksdagsbehandlingen förklarade statsutskottet att ”upprättandet av en pressavdelning inom departementet torde utan tvivel vara en tidsenlig och välbetänt åtgärd”. Det tyckte dock att det kunde räcka att anställa en tjänsteman för uppgiften och inte två som utrikesministern hade föreslagit. Riksdagens beslut blev därför att en förste sekreterartjänst inrättades. Arkivarien Torvald Höjer utsågs så småningom till förste innehavare av tjänsten och han fick från 1912 ställning som avdelningschef - dock utan någon fast medarbetare.

2.3 Kris och nyordning

Första världskriget satte självklart hela departementet på svåra prov och det gällde inte minst pressbyrån. Vissa nya tjänster fick inrättas provisoriskt för att klara den ökande arbetsbördan. UD utsattes för kritik för sitt sätt att sköta sina uppgifter. Det gällde både det rent administrativa och det politiska arbetet - från liberalt och socialdemokratiskt håll betraktades UD ofta som konservativt och tyskvänligt.

Erfarenheterna från första världskriget gav anledning till åtgärder.

Omedelbart efter krigsslutet 1918 tillsattes en stor UD-utredning med förre utrikesministern Erik Trolle som ordförande och med bland andra socialdemokraterna Östen Undén och Hjalmar Branting som ledamöter. Denna lade fram sitt betänkande redan i början av 1919 och de förändringar som blev följden av denna var menade att ge hela UD en ny och mera funktionsduglig form.

Utredningen intresserade sig i hög grad för pressfrågorna och föreslog därvid en väsentlig förstärkning. Den önskade att en särskild pressbyrå inrättades inom den politiska och handelspolitiska avdelningen. Den tidigare ordningen hade enligt utredningens uppfattning

inte varit tillfredsställande. Man betonade också att det krävdes särskilda kvalifikationer för posterna inom pressbyrån och menade att åtminstone någon av tjänstemännen borde ha pressbakgrund.

Vid riksdagsbehandlingen av den proposition som så småningom blev resultatet av utredningsbetänkandet utspann sig en debatt om presschefens ställning. Två riksdagsmän med presserfarenhet Hjalmar Branting och Per Albin Hansson - hävdade att presschefen skulle komma att stå utrikesministern så nära och ha så viktiga uppgifter att han borde utses på politiska grunder.

”Det förefaller mig för den rationella skötseln av pressbyrån vara viktigt, att den man, som här skall ha ledningen, har tillsatts med den största hänsyn tagen till den politiska åskådning, som för tillfället är den härskande inom landet och jag kan inte inse, det måste jag uppriktigt erkänna, att däri ligger någon fara för vår ämbetsmannavärld. Vi har dock redan delvis slagit in på den vägen genom införandet av statssekreterarinstitutionen.”

Bakgrunden till yrkandena från socialdemokratiskt håll på att presschefstjänsten skulle vara politiskt tillsatt liksom kraven på publicistisk erfarenhet var säkerligen den kritik som förekommit mot UD. Socialdemokraterna var helt enkelt rädda för att det inom UD:s led inte skulle finnas någon lämplig kandidat till posten som presschef.

Kraven på politisk tillsättning villfors **inte** av riksdagen. Den förda debatten torde dock ha inverkat på valet av pressbyråchef så till vida som en icke karriärdiplomat utsågs till posten. Det blev Fritz Henriksson som under kriget hade varit stationerad som korrespondent i London åt Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning. Han hade åren 1906 - 1909 också varit pressagent.

Helt lyckad blev inte organisationen. Fritz Henriksson klagar i den utredning som han gjorde 1938 om UD:s presstjänst över placeringen inom den handelspolitiska avdelningen:

”Pressbyråchefen fick en falsk mellan- och undantagsställning, vilken medförde svårigheter och orättvisor, något som på varandra följande utrikesministrar erkände utan att de dock under rådande förhållanden ansåg sig kunna framföra denna organisationsdetalj i riksdagen.”

Genom 1927-års UD-utredning skedde en förändring som kunde tillfredsställa den sittande pressbyråchefen. I sin skrivning ger 1927-års sakkunniga också en bild av de uppgifter som tillkommer pressbyrån varför det kan finnas skäl att citera dem på denna punkt:

”Vid sidan av den politiska och handelspolitiska avdelningens tre geografiska byråer, vilkas ifrågasatta omorganisation i det föregående behandlats, står vidare en pressbyrå. Dess uppgift är att omhändervar utrikesdepartementets förbindelser med den in- och utländska pressen. Byrån och närmast dess chef ha sålunda att förmedla alla departementets upplysningar och meddelanden till tidningarna antingen direkt eller genom anlitande av förefintliga telegram- och nyhetsbyråer samt att därvid välja den form och det spridningssätt, som för varje fall kan vara lämpligast. Med hänsyn till arbetets art, är det av vikt, att pressbyråchefen står i nära personlig kontakt med ledande pressmän av olika läger och åsiktsriktningar. Byrån

har vidare att fortlöpande hålla utrikesledningen underrättad om vad som förekommer av intresse i såväl svenska som utländska tidningar och att förse departementets olika avdelningar med aktuellt pressmaterial. För dessa ändamål måste svenska tidningar och ledande utländska pressorgan dagligen läsas samt översikter och sammanställningar verkställas. Såsom informationsförmedlare och förbindelseleder med utlandets press äro i vissa huvudstäder anställda särskilda pressombud, vilka lyda under pressbyråchefen och från honom mottaga anvisningar och instruktioner. På byrån ankommer vidare bland annat att informera våra beskickningar och konsulat rörande regeringsåtgärder och riksdagsbeslut på den inre politikens område av betydelse för utlandet.

De sakkunniga, som framhållit att, även om pressbyråns viktigaste åligganden sålunda falla inom det politiska området, dess verksamhet likväl sträckte sig över utrikesdepartementets hela arbetsfält och att byrån måste stå i ständigt direkt samarbete med departementets samtliga avdelningar, hava därför förordnat, att denna särställning organisatoriskt borde komma till uttryck därigenom att byrån lösgjordes från den politiska och handelspolitiska avdelningen och direkt underställdes kabinetssekreteraren (och utrikesministern)."

Ett speciellt problem utgjorde den så kallade kommersiella informationen. Som framgått tidigare hade denna från början undantagits från pressbyråns arbete. Efter 1920 var den fördelad på två organ: dels på handelsdepartementet som inrättades 1920 dels på en särskild informationsbyrå på kommerskollegium. Arrangemanget visade sig inte särskilt väl fungerande och två utredningar gjordes i ärendet men de förslag som framfördes om att koncentrera all information till UD genomfördes inte. Däremot lades kommerskollegiums informations-tjänst ner.

2.4 Pressagenter

Unionskrisen ledde inte bara till att UD så småningom fick en pressorganisation. Den innebar också att ett system med så kallade pressagenter eller pressombud i utlandet inrättades. Dessa var svenska eller utländska journalister och hade inte någon officiell uppgift (de fanns inte på någon offentlig lönelista) men skulle stå i förbindelse med vederbörande beskickningar och hade till övergripande uppgift att i pressen främja Sveriges sak. Sådana pressagenter fanns i London, Paris, Berlin, Moskva och Chicago.

Efter första världskriget förekom förslag om en ny ordning vilken skulle ge pressagenterna en officiell och öppen ställning. Det visade sig dock att beskickningscheferna i Washington, Berlin, London och Paris vilka hördes i ärendet inte ansåg att någon ändring var önskvärd. De trodde inte att en person som öppet arbetade för Sverige och med beskickningen som arbetsplats skulle mötas med respekt inom pressen. De pekade också på negativa erfarenheter från andra länders försök med pressattachéer.

Trots dessa negativa reaktioner skedde 1920 olika förändringar i myndigheterna utomlands vilka kan sägas motsvaras av den utbyggnad som skedde av pressbyrån i Sverige. Bak-

grunden var framför allt den dåliga press Sverige hade i samband med första världskriget. Detta gällde inte minst i USA där Sverige hade uppfattats som tyskvänligt och icke neutralt i kriget.

Tre åtgärder vidtogs omkring 1920 vad gäller utlandsmyndigheterna:

För det **första** fattades beslut om att pressagenterna eller pressombuden som de nu kallades skulle knytas till beskickningarna. De skulle dock sortera under pressbyrån och de skulle fortfarande vara tillfälligt anställda. Enligt instruktionen skulle pressombuden "omsorgsfullt följa med publiciteten i det land, där de har sin verksamhet, och att därvid söka noga observera allt som kan ha vare sig mera allmänt eller särskilt intresse för Sverige". Pressombuden skulle också ge service till svenska korrespondenter och tillresande journalister.

Det tillsattes pressombud vid beskickningarna i London, Paris, Berlin, Helsingfors och Moskva. 1935 beslutade riksdagen att pressombuden skulle anställas som extra ordinarie tjänstemän med ställning som pressattachéer.

För det **andra** ordnades tillsammans med näringslivet en särskild nyhetsbyrå i New York - American Swedish News Exchange. Näringslivet var synnerligen angeläget om åtgärder som kunde förbättra bilden av Sverige i USA. Denna nyhetsbyrå ersatte pressagenten i Chicago och fick betydande belopp för sin verksamhet. I statsverkspropositionen 1937 konstaterade utrikesministern att byråns "verksamhet icke blott varit till nytta för de företag, som bedriva export till Förenta Staterna, utan jämväl och kanske i främsta rummet, bidragit till att höja Sveriges anseende".

Från 1937 drevs byråns verksamhet av Stiftelsen Svensk-Amerikanska nyhetsbyrån som fick anslag från staten och i vars styrelse staten var representerad.

För det **tredje** ingick UD ett avtal med Tidningarnas Telegrambyrå om att ge bidrag från det så kallade upplysningsanslaget så att TT skulle kunna hålla egna ombud vid de stora telegrambyråerna i London, Paris och Berlin. TT som bildats 1921 hade till att börja med små resurser och detta motiverade denna samverkan mellan stat och press under 1920-talet. Den avvecklades då TT:s ekonomiska ställning blev sådan att byrån själv klarade kostnaderna för utrikesrepresentationen.

Inrättandet av en fungerande presstjänst vid utrikesdepartementet tog mycket lång tid. Behovet blev uppenbart redan 1905 men inte förrän 25 år senare går det att tala om en fullt utbyggd organisation. Man kan diskutera orsakerna till denna långsamma utveckling.

Det är en känslig uppgift att konstruera ett organ som är lojalt och effektivt inom förvaltningen och samtidigt äger de kvaliteter som massmedier i Sverige och utlandet kräver. Den är känsligt eftersom det traditionella diplomatiska arbetet i vissa avseenden skiljer sig starkt från journalistiskt arbete - i andra överensstämmer det.

Den misstänksamhet som fyra beskickningschefer gav uttryck för inför förslaget att placera pressombuden på beskickningarna kan sägas vara typisk. De pressmän som hade arbetat som

pressagenter hade också haft problem med kontakterna med beskickningarna. Fritz Henriks-son visar i sin utredning från 1938 hur svårt det var att finna former som skulle passa både förvaltningen och pressen.

Det gäller att få företrädare för två kulturer - den diplomatiska och den journalistiska - att arbeta tillsammans. De problem som uppstår i en sådan process är tidlösa och har kunnat ses i olika länder och vid olika utrikesdepartement.

Det som många gånger kan se ut som personliga eller administrativa problem ligger djupare. Det är fråga om skillnader mellan utrikesförvaltningens och pressens uppgifter som är svåra att förena. Det kan dock också konstateras att man ibland tog till okonventionella metoder som tyder på liknande intressen. Ett sådant fall var då UD betalade stöd till TT:s korrespon-denter.

2.5 Moderna tider

1938 var pressbyrån visserligen en etablerad institution men det var en liten sådan. Förutom presschefen och hans assistent fanns endast två handläggare. Ute på fältet fanns 4 press-attachéer placerade i London, Paris, Berlin och Helsingfors. Dessutom hade Svensk-Amerikanska Nyhetsbyrån etablerats i Stockholm och New York.

Henriksson ville i sin utredning inte bara ha mer personal utan också ge pressbyrån status av avdelning med benämningen Press- och informationsavdelningen. Denna skulle uppdelas i två byråer, pressbyrån och informationsbyrån.

Men de krav som kom från presschefen väckte ringa gehör. Resultatet av hans utredande blev ytterligare en handläggartjänst vilken tidigare hade begärts av utrikesministern. Detta trots det pressade utrikespolitiska läge som fanns strax före andra världskriget och som borde ha utgjort en god jordmån för insatser på press- och informationsområdet.

Under kriget fick inte pressbyrån någon central ställning även om dess personal utökades något. Den viktigaste rollen vad gäller frågan om information om svensk utrikespolitik gavs istället åt en annan i förhållande till UD fristående insats - den 1940 bildade Statens Informationsstyrelse. Detta hindrar inte att det förekom en rad kontakter mellan UD och olika tidningar.

1943 - då krigslyckan vänt för tyskarna och en allierad seger verkade allt mer trolig - tillsatte regeringen en utredning som skulle undersöka framför allt hur Sveriges förhållande till Nordamerika skulle kunna utvecklas efter kriget. Utredningen - kallad Amerikasakkunniga - leddes av kabinetssekreterare Erik Boheman och bland ledamöterna återfanns bland andra professor Gunnar Myrdal. Utredningen blev klar samma år och pekade på en rad svagheter i den svenska representationen i USA - framför allt vid beskickningen i Washington och vid generalkonsulatet i New York.

Amerikasakkunniga föreslog en förstärkning av olika svenska myndigheter i USA. Detta skedde mot bakgrund av vad som skulle komma att krävas efter freden främst av olika kommersiella intressen. Det gällde att ge olika företag hjälp ifråga om exporten - man väntade inte att de omfattande handelsregleringar som gällde under kriget skulle upphöra snabbt - men de Amerikasakkunniga ansåg också att Sveriges politiska ställning under kriget behövde förklaras.

Sin mest bestående insats gjorde de Amerikasakkunniga genom att föreslå en fristående institution vilken på olika sätt skulle företräda Sverige utomlands, d v s det som skulle bli Svenska institutet.

Detta motiverades på följande sätt:

”En skickligt bedriven och med konsekvens genomförd upplysningsverksamhet utåt är för ett land i Sveriges ställning ett av de viktigaste medlen för att säkra oss den plats i det internationella umgänget, varpå vi vilja äga rätt att göra anspråk. Därest, som vi hoppas, Sverige skall lyckas vidmakthålla sin neutralitet till krigets slut, torde riktigheten i detta påstående bliva än mer uppenbar än idag. Säkerligen har under kriget knutits kontakter och en good will skapats mellan grupper av stater inbördes, varav en neutral stat icke utan vidare kan räkna på att bli delaktig”.

Riksdagen beslutade som de sakkunniga och utrikesministern föreslog: Det blev ett institut för kulturellt utbyte med utlandet fristående från utrikesdepartementet. Svenska institutet har senare expanderat och kommit att spela en stor roll både i det dagliga informationsarbetet och vid olika kampanjer.

En rad andra instanser av statlig, halvstatlig och privat natur skulle senare komma att inrättas. De hade alla ett gemensamt: att främja Sveriges sak i utlandet. Men de använde olika medel och vände sig till olika målgrupper. Där var det som idag heter Svenska Exportrådet, Svenska Turisttrafikrådet och en rad andra organ vilkas historia inte skall skrivas i detta sammanhang.

Denna expansion ifråga om olika institutioner som hade till uppgift att främja Sveriges sak utomlands skapade gränstvister och samordningsproblem. Ibland förekom dubbelarbete eller konkurrens som skadade istället för förbättrade Sveriges ställning utomlands. 1962 tillsattes av regeringen den så kallade upplysningsberedningen vilken skulle ha till uppgift att vara ett samordnande organ för olika instanser som hade med Sverigeinformation att göra. Upplysningsberedningen förvandlades 1966 till Kollegiet för Sverigeinformation som fick egen budget från handelsdepartementet och en ordförande anställd vid UD.

Det karaktäristiska är att regering och riksdag hellre gav bidrag till och/eller startade nya institutioner än man gav ökade resurser till utrikesdepartementet. Det pågick också en diskussion om den ställning som press- och informationsbyråerna inom UD skulle ha. Skulle de slås samman eller verka som två självständiga byråer? Det är svårt att finna några principiella resonemang bakom den här politiken men det finns säkerligen andra skäl än de sparsamhets- och besparingsorsaker som brukar anges.

För det första finns det en svensk regeringstradition att inte lägga nya och stora uppgifter inom departementens ramar. Hellre små myndigheter utanför än nya tjänster innanför departementet.

För det andra har det också uppenbarligen funnits en rädsla för att skapa något som kunde liknas vid ett propagandaministerium. Spåren från andra länder av sådana förskräckte. Det gällde framför allt de båda världskrigen då de statliga propagandaapparaterna från framför allt Tyskland skapade en försiktighet hos andra länder vad gäller information och upplysningsverksamhet direkt kopplad till regeringen.

Det som ofta kan se ut som valhänthet och beslutsångest från myndigheternas sida hade alltså sin ideologiska grund. Staten skulle vara mycket försiktig då det gällde informationsinsatser i förhållande till utlandet. I den mån sådana skulle göras gällde det att se till att besluten låg långt från regeringen.

Men detta betyder naturligtvis inte att en viss utbyggnad har skett också inom utrikesdepartementet. Det skall bara betonas att den stora expansionen vad gäller press- och information har ägt rum utanför UD:s ram.

2.6 Press- och informationsenhetens tillkomst

Ser vi till hemmaorganisationen inom UD hade den vid tiden för 1961 års organisationsutredning vuxit så att det under presschefen fanns dels en pressektion dels en allmän sektion.

Arbetet inom pressektionen leddes av pressombudsmannen som biträdades av tre redaktörer och en pressassistent. Förutom klipparkiv och klipprum fanns pressrummet och en avdelning för radioavlyssning. Den senare var en kvarleva från kriget med uppgift att följa utländska radiostationers nyheter om Sverige. På pressektionen vilade också de uppgifter som numera ligger på pressrummet, d v s att ta hand om utländska journalister.

Den allmänna sektionen leddes av en förste sekreterare och bestod för övrigt av en andre sekreterare, en attaché, en assistent, en kansliskrivare och ett kanslibitråde. Sektionen hade till stor del samma uppgifter som den nuvarande informationsbyrån. Den hade således t ex att delta i och följa olika Sverigeprojekt i utlandet samt ha ansvar för allmän planering av informationsverksamheten.

1961 års organisationsutredning konstaterade att arbetsbelastningen hade ökat kraftigt trots att strävan varit att föra över ärenden till "andra upplysningsorgan främst då Svenska Institutet, Svensk-Amerikanska Nyhetsbyrån, Turisttrafikförbundet, Exportföreningen och liknande organisationer." Det visade sig att systemet inte fungerade riktigt bra. På nytt aktualiserades frågan om den interna organisationen inom UD.

Utredningen återkom till det 22 år gamla förslaget om:

”skapandet av en självständig pressavdelning ledd av ett utrikesråd under vilken skulle sortera två byråer som i stort skulle få en indelning som motsvarar de nuvarande sektionerna. Härigenom skulle presschefen få mera tid att ägna sig åt sina egentliga uppgifter, nämligen att söka åstadkomma en större samordning och effektivisering av den utåtriktade verksamheten. Vidare skulle han få möjlighet att ägna mera tid åt en annan uppgift som hittills ofta måste eftersättas, de viktiga kontakterna med den svenska och utländska pressen.”

Trots dessa klara ord från organisationsutredningen var 1963 års UD-utredning mycket försiktig i sina förslag. Den sköt frågan på framtiden och förklarade att den skulle anstå ”till dess klarhet vunnits om hur den svenska upplysningsverksamheten utomlands skulle organiseras.” Regeringen fann inte någon anledning till åtgärd och den framtida organisationen av press- och information lämnades öppen i 1963 års proposition.

1966 valde man en annan väg än den som hittills diskuterats. I stället för att skapa en pressbyrå som inom sig rymde en informationsfunktion av det slag som den allmänna byrån hade haft inrättades en särskild informationsbyrå. Detta skedde samtidigt som Kollegiet för utlandsinformation bildades med en självständig ordförande vilken ersatte den upplysningsberedning som inrättats 1962.

Sverigekollegiet skulle liksom upplysningsberedningen ha en samordnande roll och skulle bestå av representanter dels för berörda departement dels för en del av de organ - privata och statliga - som var sysselsatta med information om Sverige i utlandet. Viktigt var naturligtvis att Sverigekollegiet också kunde spela en egen roll i kraft av en egen budget. Den gjorde också uppskattade och väl planerade kampanjer i bland annat Tyskland och Frankrike.

Det är svårt att i efterhand utvärdera Kollegiet för Sverigeinformation. Veterligen har ingen försökt sig på uppgiften. En självklar svårighet som kollegiet hade var naturligtvis att agera paraplyorganisation för ett antal enheter - statliga och halvstatliga, i Sverige och i utlandet - vilka alla värnade om sin självständighet. Till bilden hör också att kollegiet tillkom vid en tid då sådant som kunde beskrivas som statliga och kommersiella propagandainsatser blev allt mer kritiserade. Åren efter 1968 seglade inte ett organ som Kollegiet för Sverigeinformation i opinionsmässig medvind.

Kollegiet för Sverigeinformation lades ner 1972 i tysthet och utan utredning. Därefter har inte någon instans funnits som har försökt samordna de svenska insatserna utomlands. 1974 års organisationsutredning avgav sitt betänkande 1975. Denna konstaterade att ingen förändring hade skett på press- och informationssidan inom departementet men att det däremot hade ägt rum en omfattande omfördelning i och med att Sverigekollegiets allmänna uppgifter hade övertagits av utrikesdepartementet. Andra uppgifter hade gått till Sveriges exportråd och Svenska institutet, som övertagit alla verksfunktioner vad gäller den svenska utlandsinformationen.

De upplysningsärenden som ankom på UD var enligt utredningen sådana som:

- var särskilt avsedda att stödja eller skapa förståelse för den svenska utrikespolitiken,
- var avsedda att tjäna vissa bestämda, good-willskapande syften, eller
- instruktionsmässigt ombesörjs av utlandsmyndigheterna och inte täcks av institutets löpande verksamhet.

Utrikesdepartementet hade således en samordnande och ledande funktion för svensk statlig informationsverksamhet i utlandet. 1974/75 gick anslag på 28 miljoner kronor till bland annat Svenska institutet, Sveriges Radios utlandsprogram samt Ingenjörsvetenskapsakademien över III:e huvudtiteln.

Organisationsutredningen redogjorde för de olika synpunkter som fanns inom pressbyrån respektive informationsbyrån vad gäller den framtida organisationen. Inom pressbyrån såg man helst att den existerande ordningen med en speciell byrå för press och en för information bestod. Och i den mån en sammanslagning av de båda byråerna skulle äga rum skulle denna så lite som möjligt ändra pressbyråns arbetsformer och tjänster.

På informationsbyrån hade man en annan uppfattning. Man ansåg att den organisatoriska uppspaltning som rådde mellan å ena sidan pressbyrån med dess särskilda funktioner och å andra sidan informationsbyrån med budget-, planerings- och samordningsansvar inte var lämplig då det gällde att möta växande krav. Den fann också en rad andra skäl för en sammanslagning av byråerna till en enhet.

Utredningen stannade vid en kompromiss som också skulle bli regeringens förslag. Den ville ha en sammanslagning av de två byråerna som skulle bilda en press- och informationsenhet med en huvudman. Den tog dock hänsyn till de önskemål som framställdes från pressbyrån. I stort fick denna behålla sin gamla organisation liksom informationsbyrån fick behålla sin.

Något tillspetsat kan sägas att det varken blev en sammanslagning eller två byråer. Den sammanhållande länken blev presschefen men det rådde - som utredningen konstaterade - inget tvivel om var han hörde hemma - nämligen på pressbyrån. Under åren på Brunkebergstorg var de båda delarna rumsligt nära men knappast i annan bemärkelse.

Presschefen skulle efter sammanslagningen delta i beslutsprocessen på informationsbyrån och samordna arbetet inom de båda byråerna som skulle utgöra en enhet.

2.7 Utlandstjänstens utveckling

Vad gäller utlandstjänsterna tog det lång tid för myndigheterna att acceptera särskilda presstjänster. Men så skedde så småningom och det karaktäristiska för åren efter andra världskriget var en kraftig utbyggnad av pressenheterna på ett antal svenska myndigheter

utomlands. Det förekom också att tjänstemän från UD liksom från massmedierna innehade tjänster på pressområdet.

Någon speciell plan för utbyggnaden av pressattachétjänster har vi inte kunnat finna. Det skapades tjänster efter de behov som ansågs angelägna för ögonblicket och på samma sätt lades tjänster ner.

Ett nedslag 1969 visar att det fanns pressattachéer i Washington, Bryssel, New York (FN-del) med sidoackreditering i Ottawa, Köpenhamn, Helsingfors, Paris, Rom, Tokyo, Haag, Oslo, London med sidoackreditering i Dublin, Bonn samt Wien med sidoackreditering i Bern och Genève. Till detta skall läggas det svenska informationskontoret i New York som 1966 hade ersatt bland annat den tidigare svensk-amerikanska nyhetsbyrån och som intar en självständig ställning.

Senare tillkom biträdande pressattachéer i Bonn, London och Washington. Dessutom fick ett antal andra beskickningar särskilda pressattachéer. De var Bern, Ottawa, Madrid och Mexico City.

I efterhand kan sägas att tjänstetillsättningarna av pressattachéer/pressråd har kännetecknats av en flexibilitet och som regel motiverats av de aktuella behoven på platsen. De som har rekryterats till tjänsterna har som regel kommit från pressen och haft sin inskolningsperiod på pressbyrå och pressrummet.

Denna senare regel har åtminstone delvis brutits i och med att den speciella presskarriären inlemmats i den ordinarie UD-karriären.

Fortfarande är det dock vanligare att poster inom presstjänsten besätts med personer utanför karriären än vad det är med andra tjänster inom UD. Under 1980-talet har tjänster som pressråd vid myndigheterna i Washington, Bonn och Oslo rekryterats utifrån.

2.8 Överväganden

Tidigare har konstaterats hur svårt det var att få två kulturer - den journalistiska och den diplomatiska - att fungera tillsammans. Det tog ca 30 år innan man fick en självständig pressbyrå som var accepterad inom departementet. Denna hade dock inte en sådan ställning att den fick någon speciell roll under andra världskriget.

Det testamente i form av en utredning som dåvarande presschefen Fritz Henriksson lämnade efter sig 1938 innehöll ett förslag om en ny enhet som i sig skulle innefatta press och information. Detta bifölls inte av departementschefen men det var för den skulle inte döta. Press och information hör samman men har dock uppenbara svårigheter att verka tillsammans. Där finns kanske också här två kulturer: en press- och en informationskultur.

Det är märkligt att följa hur UD under hela efterkrigstiden brottats med problemet om hur pressdelen skulle förhålla sig till informationsdelen inom departementet. Utredningar har lagt förslag, synpunkter har kommit och gått. Ca 30 år efter det första förslaget förverkligades en press- och informationsenhet men det blev ändå inte som var tänkt. Integrationen uteblev förutom på toppnivå.

En förklaring till rådande läge kan vara att man i allt för hög grad tog hänsyn till de krav på självständighet och status quo som kom från pressbyrån. Detta blev ett hinder och gjorde att det mera blev en sammanslagning till formen än i sak. Det fanns egentligen bara två val: integration eller fortsatta separata byråer. Men man stannade diplomatiskt inför ett tredje alternativ som innebar två självständiga sektioner under en enhetschef som skulle vara starkt knuten till den ena av dessa.

Ser man till utlandstjänsterna har det rått en helt annan flexibilitet än vad gäller förhållandena vid pressbyrån. Ett stort antal tjänster har tillsatts och lagts ner. Det kan kallas flexibilitet men har också drag av planlöshet. Samtidigt som kraven från massmedierna ökade drogs tjänsterna som biträdande pressattachéer in i Washington och London.

2.8 Övergången

Införandet av pressbyråerna var ett av de viktigaste stegen i den svenska presspolitiken. Det var ett steg som skulle förändra förhållandena mellan press och stat. Det var ett steg som skulle förändra förhållandena mellan press och stat. Det var ett steg som skulle förändra förhållandena mellan press och stat.

Det testamente i form av en utredning som utgav sig 1938 innehöll ett förslag om att tryckta meddelanden från staten skulle gå till en pressbyrå. Detta förslag blev dock uppenbart svårslutet att verkliga förändringar skulle ske. Det var ett steg som skulle förändra förhållandena mellan press och stat. Det var ett steg som skulle förändra förhållandena mellan press och stat.

3 Dagens presstjänst

3.1 Bakgrund

I detta kapitel skall den nuvarande presstjänstens uppbyggnad beskrivas.

Vi gör först en genomgång av vilka mål som uppställs i gällande författningar. Därefter beskrivs verksamheterna inom UD, dvs pressbyrån och pressrummet. Vi skall också beröra informationsbyråns verksamhetsområde. Vid UD:s samtliga utlandsmyndigheter finns någon form av presstjänst. Hur dessa arbetar skall beskrivas. Slutligen behandlas informationssekreterarnas uppgifter samt görs vissa internationella jämförelser.

Redogörelserna bygger på uppgifter i författningar samt från de ansvariga inom respektive avdelningar. En särskild enkät har gjorts med de pressansvariga vid våra större ambassader. Dessutom har vi studerat utlandsmyndigheternas översiktliga beskrivningar av sin verksamhet.

3.2 Uppgifter och målsättningar

Några utförliga beskrivningar av mål och uppgifter för presstjänsten finns inte i gällande författningar. Det går dock att ur regeringens allmänna föreskrifter för utrikesrepresentation (AFUR) paragraf 30 och i instruktionen för utrikesrepresentationen (likaledes paragraf 30) härleda sex specifika uppgifter. Presstjänsten skall:

1. Fungera som utrikesdepartementets talesman gentemot svenska och utländska massmedier. Den skall också förmedla kontakter mellan massmedierna å ena sidan och utrikesledningen samt de olika sakhandläggarna å den andra.
2. Förse utrikesledningen och övriga enheter inom departementet med sammanställningar och analyser av innehållet i svenska och utländska medier vad gäller sådant material som har direkt relevans för svensk utrikespolitik.
3. Tillsammans med informationssekreterarna fungera som rådgivare åt departementsledningen i massmediefrågor.
4. Förse utlandsrepresentationen med snabb information om den svenska regeringens ställningstaganden i främst utrikespolitiska frågor liksom om innehållet i svenska medier.

5. Bedriva en aktiv kontaktskapande verksamhet gentemot, och lämna service till, utländska medier. Detta sker i Stockholm genom press- och informationsenheten och i utlandet genom de svenska utlandsmyndigheterna.

6. Bistå svenska massmedier i deras verksamhet internationellt och i främmande länder.

Dessa sex punkter kan ses som en sammanfattning av presstjänstens arbete. Till detta kommer också den verksamhet som informationssekreterarna bedriver och som behandlas i avsnitt 3.5.

Gällande författningar har inte ägnat presstjänsten någon större uppmärksamhet trots de många principiella diskussioner som förekommit under åren och som redogjorts för i tidigare avsnitt. Vi vill i det följande framför allt fästa uppmärksamheten vid de skrivningar som gäller punkten fem, och som alltså rör frågan om vilken policy som skall vara vägledande vid den utåtriktade, uppsökande och kontaktskapande verksamheten.

I propositionen (1978/79:147) om den svenska informationsverksamheten i utlandet står bl a följande:

”Sveriges informationsverksamhet i utlandet syftar till att genom aktivt deltagande i det internationella erfarenhetsutbytet sprida kännedom om det svenska samhället och på samma gång ta emot impulser från andra länder. Den statligt finansierade informationsverksamheten är dock endast en del av det täta kontaktnät med utlandet som utgår från organisationer, politiska partier, folkrörelser, företag och enskilda i Sverige. Massmedias roll i förmedlingen av impulser över gränserna är givetvis mycket betydelsefull.”

Enligt propositionen är syftet med den statligt finansierade informationsverksamheten främst

”att tillgodose utlandets spontana efterfrågan på allmän information om Sverige, inte minst som den kommer till uttryck gentemot våra utlandsmyndigheter.”

I propositionen ställs inte några krav på egna initiativ utan istället framhävs förmedlingen av information och impulser som ett mål i sig. Den statliga informationsverksamheten betecknas närmast som ett komplement till de många andra kanaler som finns för information om Sverige i utlandet. Snarast ger propositionstexten intryck av att de statliga organen inom informations- och kulturområdet inte skall ta för mycket av egna initiativ utan att de främst bör låta den spontana efterfrågan styra verksamhetens inriktning.

I de allmänna föreskrifterna (AFUR) är tonen delvis en annan. Där står i paragraf 30:

”Den av staten finansierade informationsverksamheten utomlands utgör en del av Sveriges utrikespolitik. Syftet är att sprida kännedom om det svenska samhället samt väcka intresse och förståelse för svenska lösningar på olika samhällsproblem. Det är ett utrikespolitiskt intresse att svenska ståndpunkter får gehör i utlandet.”

Här tillmäts således den utåtriktade informationsverksamheten en mera aktiv roll. Vidare sägs att denna

”bör koncentreras till ämnen där efterfrågan i tjänstgöringslandet sammanfaller med ett svenskt informationsintresse.”

En rimlig tolkning av de båda texterna är att propositionen anger den allmänna samhällsram inom vilken de statliga insatserna skall bedrivas. I föreskrifterna behandlas däremot utrikesförvaltningens dagliga verksamhet som instrument för regeringspolitiken. Press-tjänsten skall verka i bägge dessa perspektiv: dels vara en ren serviceinstitution dels vara ett instrument för regeringspolitiken.

En enskild beskickning skall till exempel i propositionens anda fungera som ett rent serviceorgan. Den skall ge alla dem som begär information sådan och detta gäller givetvis också massmedier. Beskickningen skall enligt propositionens synsätt inte lägga några synpunkter på vilken typ av information som efterfrågas eller vad syftet med begäran är. Det enda som krävs är att förfrågan skall gälla Sverige och svenska förhållanden.

Å andra sidan är beskickningen en del av utrikesförvaltningen och skall som sådan vara ett instrument för regeringen och svensk utrikespolitik. Frågan skall därvid ställas i vad mån det är ett utrikespolitiskt intresse att tillmötesgå de olika önskemål som medierna och andra framställer. Det gäller således - enligt föreskrifterna - att göra prioriteringar mellan olika önskemål.

De allmänna föreskrifterna anser också att beskickningen aktivt skall verka för ett ökat intresse och en större förståelse för svenska ställningstaganden. Här gäller det således inte bara att göra prioriteringar bland inkomna önskemål utan att själv ta egna initiativ.

Vi har velat peka på den skillnad som alltså finns mellan propositionstexten och i instruktionen för utrikestjänsten eftersom den i någon mån kan sägas illustrera olika synsätt på målsättningen för informations- och pressverksamheten.

Vår uppfattning är att presstjänstens ställning - till viss skillnad från det allmänna kultur- och informationsarbetet - i första hand skall baseras på de mål som framförts i instruktionen. Presstjänsten bör inte bara agera som en expedition som verkställer önskemål utifrån. Det finns en rad intressen vilka Sverige prioriterar och vill vinna förståelse för.

3.3 Pressbyrå

I tidigare avsnitt har redogjorts för principerna och målsättningen för presstjänsten. Vi skall här närmare beskriva det praktiska arbetet inom de olika delarna av presstjänsten och börjar med pressbyrå.

Pressbyrån skall vara både ett **serviceorgan** som snabbt och korrekt förmedlar information till massmedierna och ett **policyorgan** som skall delta i beslut om hur och när nyheter skall presenteras.

3.3.1 Presskontakter

Pressbyrån skall förmedla så mycket och så detaljerad information som möjligt om utrikespolitiska händelser och ställningstaganden där Sverige på något sätt är delaktigt. Denna information kan ges på olika sätt. Pressbyrån sänder regelbundet ut pressmeddelanden om olika ställningstaganden och händelser. Den skall också ständigt vara beredd att svara på frågor från svenska och utländska journalister. Presschefens roll som talesman behandlas speciellt i avsnitt 4.5.

Förutom de ca 400 pressmeddelanden som pressbyrån ger ut varje år - ibland på fyra språk - svarar den för vissa kontinuerligt kommande sammanställningar. Den ger ut en månatlig presskalender för utrikesfrågor, en veckosammanfattning från FN-delegationen under generalförsamlingarna samt varje år en sammanfattande analys under titeln "Sverige bilden i utländsk press". Dessa distribueras inte bara till svenska massmedier och utländska korrespondenter i Sverige utan också till svenska myndigheter i utlandet.

Utrikesledningen kan välja andra vägar för information till allmänheten än att gå via pressbyrån. Det kan ske i tal, enskilda intervjuer, briefingar, presskonferenser eller uttalanden från enskilda tjänstemän. I sådana fall skall pressbyrån givetvis vara underrättad och ge vidare spridning av budskapen dels till massmedierna dels till utlandsmyndigheterna.

De frågor som kommer till pressbyrån skall besvaras skyndsamt och korrekt, vid behov efter kontakt med utrikesledningen eller respektive sakenhet. Det är avgörande för verksamheten att pressbyrån alltid är väl informerad och dessutom att pressbyrån informerar om vilka frågor som är aktuella inom pressen.

Pressbyrån förmedlar kontakter med utrikesledningen och sakhandläggare. En tjänsteman på en sakenhet som talat direkt med en journalist och därvid givit upplysningar av mera principiellt intresse informerar pressbyrån om innehållet.

Vad gäller utformningen av policyn för information i olika frågor finns ett samarbete mellan pressbyrån och informationssekreterarna inom UD samt i vissa fall med statsrådsberedningens pressekreterare. Dessa senare spelar också i många fall - som framgår av avsnitt 3.6. - en betydande roll för informationen till journalister. Detta gäller framför allt i ärenden som direkt berör respektive statsråd.

3.3.2 Intern service

En viktig uppgift för pressbyrån är att systematiskt och snabbt informera utrikesledning- och förvaltning om vad som förekommer i svenska och utländska medier av utrikespolitiskt intresse. Detta sker på olika sätt:

a) Inom pressbyrån finns en klippservice som ställer samman dagens svenska och utländska klipp. Dessa distribueras och finns under eftermiddagen tillgängliga för samtliga UD-tjänstemän. För utlandsmyndigheterna görs "veckans klipp" som är ett koncentrat av "dagens klipp". Klipparkivet gör också sammanställningar av klipp om enskilda viktigare händelser. I mån av resurser görs också särskilda analyser av materialet.

Klipparkivet har som basunderlag 35 svenska och 30 utländska tidningar. Till detta kommer de artiklar som dagligen sänds hem från utlandsmyndigheterna.

b) Pressbyrån gör utskrifter av för utrikesförvaltningen intressanta inslag i nyhetsprogrammen i radio och TV. Dessa tillställs utrikesledningen, respektive sakenheter och handläggare samt berörda utlandsmyndigheter. Även ljud- och videoband med inspelningar från radio och TV distribueras i allt högre utsträckning framför allt till utlandsmyndigheter.

c) TT:s nyhetstelegram delges kontinuerligt inom departementet och sänds till berörda utlandsmyndigheter. Ofta nås beslutsfattare inom departementet av tjänstemän utomlands först av en nyhet på denna väg. Olika tidningsartiklar sänds också via telefax eller telex till utlandsmyndigheterna.

d) Varje morgon sänder pressbyrån ett nyhetssammandrag till utlandsmyndigheterna. Detta baseras på artiklar i pressen och inslag i radio och TV.

e) De direkta kontakterna mellan pressbyrån och framför allt de utlandsmyndigheter som har pressattachéer är täta och sker ofta via telefon. Med högst två års intervall anordnas särskilda pressattachémöten.

3.3.3 Övrigt

En viktig uppgift för pressbyrån är att ha kontakt med de utländska ambassadernas presshandläggare i Stockholm. Dessa förses med löpande material och de personliga kontakterna med dessa är täta. Det gäller framför allt frågor med massmedial anknytning.

Slutligen skall sägas att pressbyrån tillsammans med informationsbyrån skall granska de utländska myndigheternas verksamhetsplanering för press och information. IUD:s allmänna policy har ökad vikt lagts vid denna.

Vid pressbyrån tjänstgör för närvarande förutom pressombudsmannen, som är chef, 6 redaktörer, 4 byråassistenter och 2 expeditionsvakter. En av redaktörerna är placerad vid u-avdelningen. Dessutom har en kanslissekreterare ansvaret för UD:s samtliga prenumerationer.

3.4 Pressrummet

Pressrummets verksamhet innefattar följande:

a) Service till utrikeskorrespondenter verksamma i Stockholm.

Pressrummet skall fungera som kontaktpunkt för de utländska journalister som bor och arbetar i Sverige. Ett antal korrespondenter använder pressrummets lokaler som mer eller mindre permanent arbetsplats. Andra använder pressrummets telex, telefoner och telefax.

Genom ett veckobrev och daglig telefonsvararservice förser pressrummet korrespondenterna med information om presskonferenser och andra händelser av intresse för massmedierna. Pressrummet ordnar också briefings med aktuella personer inom politik, vetenskap, kultur och näringsliv.

I samarbete med utlandskorrespondenternas yrkesorganisation Foreign Press Association (FPA) arrangeras regelbundet studiebesök och resor liksom mer sociala aktiviteter.

b) Programläggning för tillresande utländska journalister.

Pressrummet gör årligen mellan 350 och 400 program för tillresande utländska journalister. De flesta av dessa har kommit hit på eget initiativ och på egen bekostnad. En mindre del - 1987 77 personer - har inbjudits och UD har bekostat hela eller delar av kostnaderna för resa och uppehåll. 14 av de 77 hade inbjudits gemensamt av UD och annan organisation.

De program som läggs varierar mycket både till längd och innehåll. I genomsnitt stannar de besökande journalisterna 3-5 dagar i Sverige och de vanligaste intresseområdena är politik och ekonomi. Under senare år har arbetsmarknadspolitik, miljö- och energipolitik samt försvars- och säkerhetspolitiska frågor rönt stort intresse bland de besökande journalisterna.

Vanligen gör pressrummet kompletta besöksprogram. Därutöver förmedlar pressrummet enskilda intervjuönskemål och kontakter med organisationer och enskilda personer för utländska journalisters räkning.

c) Service för tillresande utländska massmedier i samband med större händelser i Sverige av typ officiella besök, riksdagsval etc.

Vid händelser som drar stora massmedieuppbåd till Sverige står pressrummet för den större delen av de praktiska arrangemangen för pressen. Pressrummets lokaler fungerar som presskvarter och pressrummet - ofta med förstärkta personalresurser - organiserar ackrediteringar, transporter, briefings, fotopooler för svensk och utländsk press. Pressrummet står också i samarbete med hovets presstjänst för pressarrangemangen vid utgående statsbesök.

3.4.1 Nuläge

Den kontinuerliga journalistiska bevakningen av vad som sker i Sverige sköts dels av de stora internationella nyhetsbyråerna av vilka bl a AP, UPI, Reuters, AFP och Tass har kontor i Stockholm dels av ett antal heltidsarbetande anställda korrespondenter och dels av frilansare och sk stringers.

Trots att Sverige under 1980-talet kan sägas ha blivit mer intressant för utländska medier än det var tidigare har inte antalet korrespondenter ökat. Den viktigaste förklaringen till detta är att det blivit jämförelsevis dyrare att hålla korrespondenter och även stora och välbärgade medier har koncentrerat sina kontor till större huvudstäder.

Totalt finns idag ca 240 utländska korrespondenter upptagna i den lista som pressrummet publicerar varje halvår. Av dessa arbetar ett 70-tal heltid som korrespondenter för ett eller flera medier. Ett trettiotal av dessa kommer från de nordiska grannländerna. Några stora västeuropeiska, amerikanska, sovjetiska och kinesiska tidningar har fasta korrespondenter stationerade i Stockholm - de flesta av dem med hela Norden som bevakningsområde.

Ett antal stora västeuropeiska medier sköter Skandinavienbevakningen från Köpenhamn. De amerikanska medierna bevakar som regel Sverige från sina kontor i London.

På grund av att Sverige - åtminstone i jämförelse med de stora västeuropeiska huvudstäderna - har relativt få fasta och heltidsarbetande korrespondenter blir de journalister som kommer på besök av speciellt stor betydelse. De tillresande journalisterna vill som regel också belysa händelser och problem på ett mer inträngande sätt än vad nyhetsbyråerna gör. Det är därför viktigt att dessa journalister får intressanta och allsidiga program men också allmänt god service och omtänksamhet från pressrummet.

Både arbetet med programläggningen och det faktum att pressrummets medarbetare fungerar som allmänna Sverige-informatörer för de besökande journalisterna ställer stora krav på att dessa skall ha bred överblick över det svenska samhället. Det ställs givetvis särskilda krav på chefen för pressrummet som skall kunna vara en kvalificerad och välinformerad samtalspartner både för de i Sverige stationerade korrespondenterna och de besökande journalisterna.

3.4.2 Journalistinbjudningar

Pressrummet är ansvarig för inbjudningar av utländska journalister. Initiativ till sådana tas som regel av utlandsmyndigheterna som sänder förslagen till pressrummet. Ca 1,4 miljoner kronor är anslagna till journalistinbjudningar budgetåret 1988/89.

Journalistinbjudningarna har vid olika tillfällen varit föremål för debatt. En rad medier ute i världen vägrar av etiska skäl att ta emot inbjudningar från stater. Detta gäller för också många svenska medier. Det har ifrågasatts om Sverige skall medverka till en verksamhet som några av världens mest ansedda medier anser som oetisk.

En viktig anledning till att behålla journalistinbjudningarna är att det för många journalister från tredje världen och Östeuropa är omöjligt att komma till Sverige av ekonomiska skäl. Deras enda chans att komma hit är om någon står för kostnaderna för resa och uppehälle. Det kan också sägas att nästan alla länder har mer eller mindre ambitiösa program för inbjudningar av journalister och andra opinionsbildare.

Ett problem är att det inte sällan är svårt att få de bäst lämpade journalisterna att acceptera inbjudningar. Ambitionen är att få aktiva reportrar och skribenter, som både har ett intresse och de erfarenheter och kunskaper som krävs, för att professionellt kunna belysa svenska förhållanden.

Det gäller också att få en god balans mellan länder och ämnesområden. Den ibland ganska hårdhänta gallringen som pressrummet gör av beskickningarnas förslag ställer självklart krav på goda kommunikationer dels mellan pressrummet och utlandsmyndigheterna dels mellan pressrummet och andra enheter inom UD.

Vid pressrummet tjänstgjorde 1988 fyra handläggare, två assistenter och en expeditivsvakt.

3.5 Presstjänsten vid utlandsmyndigheterna

3.5.1 Uppgifterna

Presstjänsten vid utlandsmyndigheterna innefattar:

a) Talesmannafunktionen

Samtliga svenska beskickningar utomlands får - med ojämn frekvens - pressfrågor. Det kan antingen gälla uppseendeväckande händelser i eller kring Sverige eller händelser med Sverigeanknytning i stationeringslandet. Vid ambassader med pressattachéer kan tales-

mannafunktionen bli ett tämligen regelbundet inslag i verksamheten, inte minst genom det personliga kontaktnät som pressattachén byggt upp.

Vid de flesta ambassader är dock talesmannasituationen sällsynt. Vid enstaka tillfällen, t ex vid olyckor, tagande av gisslan etc, kan en utlandsmyndighet utan förvarning eller förberedelse bli föremål för en ytterst intensiv massmediebevakning.

Talesmannarollen kräver täta kontakter med Stockholm.

b) Service med bakgrundsinformation etc

Detta inslag i presstjänsten kan ses som en del i den allmänna upplysningsverksamheten vid en beskickning. En stor del av arbetet är av rutinkaraktär och handhas som regel av lokalanställd personal. Den skriftliga dokumentation som distribueras från beskickningarna har i allmänhet framställts av Svenska institutet. Men till verksamheten hör också den kvalificerade information om svensk politik och debatt som pressattaché och andra tjänstemän lämnar i samtal med journalister.

c) Programläggningsservice

Vid många beskickningar är service till utländska journalister som planerar reportageresor till Sverige en rätt omfattande verksamhet. Beskickningens insats kan variera alltifrån några enkla sakupplysningar till omfattande planering av kompletta besöksprogram. De flesta reportageresor planeras i samarbete med pressrummet. Ibland är Svenska institutet eller annan instans programansvarig.

d) Bevakning och rapportering

Till presstjänstens basfunktioner hör bevakning av Sverigepubliciteten i utländska medier. Bevakningen sköts på många orter - av språkskäl - av lokalanställd personal som också ombesörjer översättning.

Vid de flesta beskickningar begränsar sig rapporteringen hem till en årlig sammanställning (Sverige-bilden) samt sporadiskt hemsändande av vissa artiklar. Vid pressattachéambassaderna har verksamheten större omfattning. Tillkomsten av telefax har inneburit att mer material än tidigare sänds in extenso.

Pressattachéerna rapporterar också om massmediefrågor i anställningslandet. Denna rapportering delges av pressbyrån till en avnämarkrets inom svenska massmedieorgan.

e) Pressbevakning

Vid större evenemang som är relaterade till Sverige - t ex New Sweden 88 i USA - har presstjänsten en naturlig roll i samordningen av publicitetsfrämjande åtgärder. Detsamma gäller besök av statsministern eller statsråd då presstjänsten har ansvaret för t ex presskonferenser, intervjuer och presskits.

Till vardags avser dock pressbearbetningen händelser i mera blygsam skala. Presstjänsten vid beskickningen måste från fall till fall bedöma vilka insatser som skall göras. Sådan bearbetning är resurskrävande och fordrar planering och diskussioner både inom utlandsmyndigheten och med UD:s pressbyrå.

f) Service till svenska medier

Den service som presstjänsten vid beskickningarna ger åt representanter åt svenska medier varierar i hög grad med stationeringslandet.

I avlägsna länder dit svenska journalister kommer på tillfälliga besök kan hjälp åt journalister vara av stor vikt. Vid sidan om praktiskt bistånd och hjälp med kontakter ger beskickningarna ofta råd och information om läget i landet.

Vid större beskickningar avser kontakterna med svenska medier oftast allmänt erfarenhetsutbyte samt information om utvecklingen av relationerna mellan Sverige och erfarenhetslandet. Vid vissa ambassader - som i Moskva och Washington - förekommer regelbundna träffar mellan korrespondenterna och ambassadören och de pressansvariga.

3.5.2 Presstjänsten vid mindre och medelstora myndigheter

Vid flertalet utlandsmyndigheter är det svårt att skilja det "rena" pressarbetet från den övriga utåtriktade informationsverksamheten. Upplysningar och information lämnas till intresserade journalister. Omfattningen och verksamhetens inriktning varierar i hög grad.

Sammanställningen av "Vem gör vad på myndigheten", som utgör beskickningarnas egna redovisning av arbetets fördelning på olika områden, ger vid handen att i genomsnitt 15 procent av ett personår (utsänd personal) ägnas åt press- och informationsverksamheten vid 75 av Sveriges 111 utlandsmyndigheter. Presstjänsten är således en liten del av verksamheten idag.

Vid många utlandsmyndigheter är informationsarbetet dessutom fördelat på flera utsända tjänstemän, med ett lågt tidsuttag för var och en. Andelar om 5 - 15 procent är vanliga angivelser i "Vem gör vad?". Detta innebär att någon uppsökande verksamhet knappast kan förekomma och att sektorn i allmänhet ges låg prioritet. Det dagliga informationsarbetet handhas ofta av lokalanställd personal. Inte desto mindre måste de utsända handläggarnas tidsdisposition anses ge en bild av den vikt man vid myndigheten fäster vid press- och informationsarbetet.

En annan iakttagelse är att informationsfrågorna ofta anges i klump tillsammans med övriga "restposter". Sålunda anger t ex flera myndighetschefer verksamhetsposter som "press, information, protokoll, administration: 20 procent".

Redogörelserna i "Vem gör vad på myndigheten" är naturligtvis ett trubbigt instrument då det gäller att beskriva den faktiska verksamheten. Det samlade intrycket är emellertid att press- och information har låg prioritet vid mindre och medelstora beskickningar.

3.5.3 Presstjänsten vid större myndigheter

Vid 14 myndigheter finns särskilda pressattachéer och vid fem också kulturattachéer. Pressattachéerna är placerade dels i de nordiska huvudstäderna dels vid våra större myndigheter. Vissa pressattachéer förenar pressuppgifterna med kultur och information. Vissa har också ansvaret för den inrikespolitiska bevakningen. Till detta kommer den svenska informations-tjänsten i New York (SIS) som är en självständig myndighet samt pressattachéen vid FN-delegationen i New York.

Det är knappast förvånande att vid de sex myndigheter där det finns både press- och kulturattachéer - dvs i Helsingfors, London, Bonn, Paris och Washington - som presstjänsten bedrivs i sin mest renodlade form. En eller två utsända handläggare ägnar här en stor del av sin tid till kontakter med journalister, bevakning av anställningslandets mediescen, presservice och rapportering hem om medieinnehållet.

Presstjänstutredningen har företagit en enkät bland de utsända pressattachéerna. En slutsats av denna är att skillnaderna mellan de olika ambassaderna är påfallande. Spännvidden ligger på mellan 30 och 80 procent om man ser till den tid som de pressansvariga uppger att de ägnar åt pressarbete. Vidare framgår att vissa får ägna en icke obetydlig tid åt verksamheter som varken har med press eller information att göra. Det gäller t ex programläggning åt delegationer vilka inte har pressanknytning.

Att döma av enkätsvaren är presstjänsten till övervägande delen efterfrågestyrd också vid pressattachéambassader. Bara i ett par fall sägs beskickningens egna initiativ svara för större delen av verksamheten. Somliga enkätsvar andas otillfredsställelse med detta förhållande som bl a sägs bero på resursbrist. Andra tycks anse att det är naturligt att efterfrågan skall styra denna serviceinriktade verksamhet.

Presstjänstemännens resande kan vara ett mått på graden av uppsökande verksamhet. Resefrekvensen varierar enligt enkätsvaren starkt.

En del pressansvariga har betonat det allmänna kontaktskapande arbetets betydelse. Enligt dessa går presstjänsten till stor del ut på att bygga upp förtroendefulla relationer som kan utnyttjas bland annat vid tillspetsade nyhetslägen. Andra pressattachéer framhäver istället betydelsen av målstyrd projektorienterad verksamhet vars resultat också bör kunna avläsas relativt kortsiktigt.

Även om man kan hävda att dessa två perspektiv är ömsesidigt kompletterande så måste man, med begränsade resurser, göra prioriteringar i ena eller andra riktningen. I dagsläget synes

dessa skifta väsentligt och möjligen mer än vad som orsakas av de varierande förhållandena på de olika tjänstgöringsorterna.

3.5.4 Kommunikation med UD

En basfunktion för presstjänsten inom alla utlandsmyndigheter är bevakning av vad som skrivs om Sverige i anställningslandet. Kvantitativt varierar rapporteringen till UD om sådan publicitet från en årlig sammanfattning (avsedd för Sverige-bilden) till insändande av artiklar in extenso flera gånger i veckan. Telefax har härvidlag förändrat förutsättningarna för en snabb rapportering.

Rapporteringens form och frekvens varierar betydligt, även mellan likartade beskickningar. Ibland blir materialet föremål för sammanfattningar och analys, ibland sänds hela artiklar in okommenterade. Även UD:s hantering av det inkommande materialet skiftar. Ofta ombesörjs intern och extern delgivning av pressbyrån, men ibland även av berörd sakenhet. Somligt material arkiveras utan vidare bearbetning.

Beträffande informationen från UD till utlandsmyndigheterna framgår av enkäten att pressattachéerna överlag är tillfredsställda med det material pressbyrån sänder ut vad gäller innehållet i svensk press och rörande svenska utrikespolitiska ställningstaganden. Generellt efterlyses emellertid en ökad samordning mellan UD och andra offentliga organ vid framtagning av relevant information. Vidare framhålls det önskvärda i snabb och vägledande information vid intensiva nyhetslägen. Tjernobyl-olyckan anges allmänt som exempel.

Den pressansvarige är som regel huvudansvarig för utlandsmyndighetens dokumentationsmaterial om Sverige. Det består huvudsakligen av småskrifter, faktablad och artikelserier framställda av och/eller distribuerade genom Svenska institutet. Löpande kontakter om detta material förekommer i regel direkt mellan SI och beskickningarna.

3.6 Informationsbyrå

UD:s allmänna informationsverksamhet har varit föremål för en särskild utredning, IKU-utredningen, som i betänkandet Sverigeinformation och kultursamarbete (SOU 1988:9) utförligt behandlat verksamheten inom UD:s informationsbyrå. Vi kan därför på denna punkt vara kortfattade speciellt som verksamheten på informationsbyrån påverkar vårt utredningsuppdrag endast i de delar där presstjänsten berörs. En generell svårighet härvidlag är dock att gränserna är flytande.

Informationsbyråns grundläggande uppgift är att svara för planeringen - den kortsiktiga och mera långsiktiga - av den statligt finansierade informationen om Sverige i utlandet och svensk utrikespolitik i Sverige. Detta sker genom följande instrument:

- a) Budgetbehandling av anslagen till Svenska institutet, Utrikespolitiska institutet, Sveriges Radios utlandsprogram och övrig information om Sverige i utlandet.
- b) Programläggning av vissa utländska besök samt förfrågningar från utlandsmyndigheter, utländska beskickningar, myndigheter och organisationer i Sverige.
- c) Information om svensk utrikespolitik genom skrifter och föreläsningar.
- d) Sekretariat för Beredningsgruppen för information om freds- och nedrustningssträvanden samt sekretariat för NGO-ambassadören.

Planeringen av informations- och kulturutbytet sker i nära samarbete dels med Svenska institutet dels med de olika utlandsmyndigheterna. De senare tillställs varje år vissa riktlinjer för informationsarbetet och har också att inkomma med önskemål vad gäller anställningslandet.

Det förekommer också ett personutbyte delvis motsvarande det som gäller journalister. Opinionsbildare bjuds in till Sverige och svenskar bjuds till anställningslandet. Informationsbyrån kan också arrangera resor för kulturdelegationer vilket t ex skedde i december 1988 då en större grupp svenska representanter för kulturinstitutioner och UD besökte Estland.

Utlandsmyndigheterna disponerar för sin informationsverksamhet två anslag. Det ena, det s k A-anslaget, avser myndighetens allmänna informationsberedskap. Det andra, det s k B-anslaget, avser projekt och fastställs efter samråd mellan Svenska institutet, utlandsmyndigheterna och informationsbyrån. För att medel inom B-anslaget skall kunna tas i anspråk krävs bemyndigande från utrikesdepartementet.

3.7 Informationssekreterarna

Informationssekreterarfunktionen har växt fram gradvis och informationssekreterarnas uppgifter har endast till ringa del formaliserats. Från statsrådets sida uppkom behovet av en person som kunde organisera informationsarbetet och sköta en del av presskontakterna allt eftersom kraven från medierna ökade.

Den förste informationssekreteraren kallades pressekreterare. Det var Lars Bergquist som anställdes i statsrådsberedningen 1963. Bergquist hade varit ledarskribent vid Dagens Nyheter och 1960 - 1963 pressattaché i Paris. 1965 efterträddes Bergquist av den politiske redaktören vid Stockholms-Tidningen (s). Ivar Sundvik blev den andre pressekreteraren som således hade en annan bakgrund än företrädaren.

Under slutet av 1960-talet fick allt fler statsråd vad som kom att kallas informationssekreterare. Dessa var genomgående politiskt utsedda men deras ställning varierade från departement till departement. Det fanns informationssekreterare som hade positionen av personliga

rådgivare i olika frågor och som också fungerade som talsskrivare åt statsrådet. Men det fanns också de som hade en mera teknisk funktion som kontaktpersoner mellan massmedierna och departementet. De hade i allmänhet journalistisk bakgrund.

Det sista departementet - förutom utrikesdepartementet - som fick en informationssekreterare var finansdepartementet som inte fick någon förrän vid maktskiftet 1976. Därmed fanns funktionen informationssekreterare vid samtliga departement utom UD. Situationen där var annorlunda eftersom det fanns en utvecklad pressavdelning och en presschef som skulle vara departementets talesman.

Utrikesministrarna under de borgerliga regeringarna hade politiskt tillsatta rådgivare som till viss del fungerade som informationssekreterare men de gavs inte denna titel. Först 1985 fick också utrikesministern en informationssekreterare. 1988 hade samtliga statsråd en informationssekreterare. Statsministern har dessutom en biträdande pressekreterare.

De gemensamma riktlinjer (antagna 1971 och reviderade 1981) som finns för informationssekreterarna är allmänt hållna. Huvudpunkterna i den reviderade planen lyder:

x Informationssekreteraren är departementets sakkunnige på informationsfrågor.

x Informationssekreteraren skall vara välinformerad.

x Informationssekreteraren skall vara direkt underställd statsrådet.

I riktlinjerna fastslås noga att informationssekreterarna skall ha tillgång till beredande organ och hållas kontinuerligt underrättade inte bara om statsrådets engagemang utan också om det dagliga arbetet på departementet.

Vad gäller arbetsuppgifterna skall informationssekreterarna ta initiativ till och ansvara för "spridningen av information till massmedier, organisationer och allmänheten".

"Normalt är informationssekreteraren den kanal som journalister använder för att få information. Där så är möjligt lämnas denna av informationssekreteraren direkt, i annat fall skall hänvisning ske till sakkunnig. Informationssekreteraren får aldrig "stå i vägen" för direktkontakt mellan departementsledningen, handläggande tjänstemän och massmedia, utan skall stå till allmänhetens och massmediernas förfogande".

I de allmänna riktlinjerna finns också ett antal uppgifter av praktiskt slag, dvs svara för interninformation inom departementet, ansvara för pressklipp och mediebevakning samt distribuera pressmeddelanden.

Riktlinjerna betonar att informationssekreteraren inte får bli ett filter eller ett hinder för information. Det är också intressant att konstatera att informationssekreteraren inte ges någon talesmannaroll.

Informationssekreterarna skall fungera som statsrådsberedningens respektive fackdepartementens sakkunniga i press- och informationsfrågor. De skall förmedla information och kontakter mellan statsministern/statsråden och massmedierna. De befinner sig nära besluten och har därmed god insyn och goda kunskaper om vad som händer inom departementen.

Informationssekreterarna ger fakta och bakgrunder "on the record" och "off the record". Genom sin partipolitiska anknytning till regeringen deltar de i hög grad också i valet av utformning, tidpunkt och liknande för presentationen av olika förslag.

Däremot framträder de inte som ministrarnas eller regeringens talesmän genom att ikläda sig en egen, kommenterande funktion.

3.8 Internationella jämförelser

Under utredningsarbetet har utredningsmannen genom ett antal resor studerat hur presstjänsten fungerar vid olika länders utrikesdepartement. Avsikten har bland annat varit att därvid få idéer som skulle kunna omsättas till svenska förhållanden. I olika delar av betänkandet återkommer vi också till internationella jämförelser och förslag med anledning av dessa.

Här skall inte göras någon utförlig redovisning för hur presstjänsten är organiserad i olika länder utan endast vissa tendenser anges.

Det är naturligt att det finns klara olikheter mellan de olika utrikesministrarnas presstjänster beroende på vederbörande länders storlek och position på den internationella arenan. Tre huvudfunktioner återkommer dock genomgående: (1) att ge service till inhemska och utländska medier, (2) att informera de egna utländska beskickningarna och (3) att ombesörja den interna informationen inom departementet.

Flera länder har valt att lägga vissa eller nästan samtliga funktioner på självständiga organ utanför utrikesministeriet. Det gäller US Information Agency (USIA) i Washington och Bundespresseamt i Bonn. Dessa organisationer utgör informationscentraler som förenar uppgifter som i Sverige är fördelade mellan press- och informationsenheten, Svenska institutet och på andra organisationer.

De amerikanska pressattachéerna är knutna till USIA och inte till State Department. På en rad platser i världen har USIA också särskilda informationskontor med bibliotek, databanker, litteratur och personal som kan stå till tjänst med upplysningar.

Det är typiskt inom många utrikesdepartement att presstjänsten är föremål för diskussioner och förändringar. I Förbundsrepubliken Tyskland prövade man att rekrytera pressattachéer från massmedierna men övergav detta då det visade sig alltför svårt att genomföra konsekvent. De "dubbla lojaliteterna" angavs som huvudskäl. Vid många utrikesförvaltningar sker dock sidorekrytering till presstjänster.

Ett annat karaktäristikum för presstjänsterna är att deras berättigande är under ständig diskussion.

Vi har under 1988 kunnat se hur nedskärningar vid utrikesförvaltningen i Köpenhamn i hög grad gått ut över presstjänsten. Däremot har en uppgradering av pressfunktionen ägt rum i Finland. På olika sätt har presstjänsten förstärkts för att förbättra "Finlandsbilden". Det är också typiskt att det ständigt inom olika utrikesrepresentationer pågår diskussioner och ommöbleringar vad gäller USA-bevakningen. Från dansk sida skedde 1986 en överflyttning av informationskontoret i New York till Washington. Redan är en ny förändring under diskussion. Från Norges sida har på samma sätt USA-bevakningen stått under prövning.

Hittills kan dock sägas att inget land kunnat koncentrera hela verksamheten till Washington. Alla har kunnat se att Washingtons betydelse ökat men detta har inte inneburit att New York i många avseenden - inte minst vad gäller press och information - upphört att vara USA:s centrum.

För närvarande bygger Finland ut sin presstjänst på olika sätt. I Danmark sker motsvarande neddragningar - bland annat reduceras den danska pressattachékåren radikalt. Detta innebär bland annat att Danmark f n inte har en pressattaché i Stockholm.

* * *

Den viktigaste erfarenheten som kan dras av de gjorda studierna i andra länder är att området press och information kanske är en mer utsatt gren än flertalet andra inom utrikesförvaltningen. Den är mer beroende av rådande konjunkturer och bedömningar än till exempel de politiska, handelspolitiska och konsulära avdelningarna inom en beskickning eller ett utrikesministerium.

I nedskärningstider är det därför naturligt att press och information kommer i centrum för uppmärksamheten. Denna del har - som i Danmark - ofta svårare att argumentera för att den skall behålla sin styrka eller förstärka sin kapacitet än andra. Det är svårare att peka på konkreta resultat.

Å andra sidan är det också typiskt för ett land med en uppåtgående konjunktur - som Finland - att det blir mer intresserat av att bygga ut press- och informationsområdet. En ökad exponering i utlandet ger lockande perspektiv. Nya medel ställs till förfogande och nya lösningar prövas.

Ett mål måste vara att de delar av ett utrikesdepartement som har hand om press och information baserar sin verksamhet på bedömningar som inte är så konjunkturmässigt beroende. Det måste inom detta område i högre grad än kanske andra förekomma långsiktiga bedömningar, som kan ge en viss garanti mot tvära kast i policyn.

3.9 Sammanfattande synpunkter

Här skall inte göras något försök till någon sammanfattning av presstjänstens organisation. Ett par kommentarer må vara tillräckliga.

De resurser som står till buds för UD:s presstjänst och för pressinformationen till utländska medier är betydande. Detta gäller i desto högre grad om man tar hänsyn till att Svenska institutet utgör en viktig resurs för presstjänsten framför allt vid utlandsmyndigheterna.

Vi inledde detta avsnitt med att beskriva de mål som uppställts för press- och informationsverksamheten i de instruktioner som gäller för utrikesförvaltningen. Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning den nuvarande organisationen motsvarar målen eftersom dessa är så allmänt hållna och eftersom det alltid är svårt att mäta resultat på pressområdet.

De frågor som kan ställas gäller framför allt planering och prioritering. Det gäller också självständigt - icke efterfrågestyrt arbete - i form av egna initiativ och analyser. Vi skall återkomma till detta i förslagsavsnittet.

4 Förändringar i den massmediala och politiska miljön

4.1 Bakgrund

Bakgrunden till pressbyråns tillkomst var erfarenheterna från unionskrisen. Dessa visade att det för ett land i kris är nödvändigt med aktiva presskontakter. Det gäller att den egna versionen och inte bara motpartens blir känd. En annan orsak till pressbyråns tillkomst var den tilltagande spänningen i Europa och den ökande utrikespolitiska diskussionen i Sverige.

Utvecklingen på massmedieområdet har också naturligtvis påverkat behovet av en press-tjänst och utbyggnaden av denna. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet grundades en rad nya tidningar och upplagorna steg. Tidningarna nådde dessutom ut till helt nya grupper - bland annat fick vi en press som särskilt vände sig till arbetarklassen.

Under mellankrigstiden utvecklades radion. Den betydde att nyheter spreds snabbt och effektivt. 1938 var radion inte någon exklusivitet utan fanns i nästan alla hem. Nyhetsförmedlingen i radion sköttes visserligen av Tidningarnas Telegrambyrå (TT) och det var fråga om en rent "rapporterande" journalistik men det var inget tvivel om att inte minst politikerna blev medvetna om mediernas makt.

Den utveckling som har ägt rum under efterkrigstiden inom UD:s presstjänst hänger samman med en rad faktorer: en ökande internationalisering, större utlandsberoende och mediernas växande makt.

Vi skall i detta avsnitt behandla den "miljö" som presstjänsten har att verka i. Vi skall studera utvecklingslinjer inom massmediestrukturen och journalistiken. Presstjänsten i sitt arbete inte bara är beroende av medieutvecklingen i Sverige utan också den i omvärlden. Struktur-förändringar och medievanor både ute i världen och hemma är således av intresse för en effektiv presstjänst.

Vi skall i detta kapitel också se på hur Sveriges ställning i världen förändrats. Har intresset för Sverige ökat eller minskat? Har kraven på information förändrats i någon riktning?

4.2 Mediestrukturen

Ännu 1945 fanns det många hushåll som saknade dagstidning. Kvällstidningar i modern mening fanns enbart i Stockholm där Aftonbladet fått konkurrens från Expressen. Pessimis-

men bland tidningsägarna var allmän. De trodde att utvecklingen efter kriget endast skulle gynna nya medier. De fruktade konkurrensen från radio och de blev än mer oroade för vad som skulle hända om TV blev allmän egendom.

Det märkliga har inträffat under de 45 år som gått sedan kriget att **alla** medier vunnit i styrka.

x **Dagspressen** har utvecklats starkt och täcker ca 80 procent av de svenska hushållen. Sverige är ett av världens ledande länder vad gäller tidningsläsning. Endast Finland, Norge, Island och Japan har siffror på samma nivå eller något högre.

x **Radion** har fått en ny roll att spela. Det är det snabbaste mediet. Vid kriser av olika slag då snabba besked krävs är radion utan tvekan det viktigaste mediet. Under 1970- och 80-talen har den regionala och lokala radions betydelse ökat starkt.

x **Televisionen** är det medium som upptar största delen av människors tid. Utbudet har ökat och Sveriges Television har på grund av kabel-TV och direktsändande satelliter fått konkurrens från andra bolag.

x **Tidskrifterna** har blivit flera och fått ökad betydelse vad gäller specialinformation.

x **Satelliterna** har under 1980-talet både förändrat mediestrukturen och bidragit till ökad internationalisering av press, radio och TV. De har också påverkat det journalistiska arbetet inte minst inom TV.

De olika strukturförändringarna i massmedievärlden har satt sin prägel på medborgarnas vardagsliv. De får informationen snabbt från olika kanaler. Det är svårt att värdera vilket medium - tidningar, radio, TV, tidskrifter - som är det viktigaste. Det varierar mellan olika situationer och mellan olika människor.

TV:s roll brukar betonas framför allt i utrikesrapporteringen. Detta är säkert riktigt. Utrikes händelser som tidigare var abstrakta och svårbegripliga kan idag på ett helt annat sätt bli påtagliga och angelägna för medborgarna. Den här utvecklingen kan väntas gå snabbt också under 1990-talet. Satellittekniken gör det enklare och billigare att sända direkt från olika delar av världen. Det gör det också på ett helt annat sätt än tidigare möjligt att ta in andra länders program.

Den allmänna strukturutvecklingen kan således sägas ha gynnat rapporteringen om utrikes händelser till Sverige och nyheter om Sverige till utlandet.

4.2.1 Mediekoncentration och regionalisering

Flera medier har inte automatiskt lett till större mångfald. Istället finns det både i Sverige och internationellt en tendens till koncentration mot större och färre enheter. Samtidigt kan man

framför allt inom etermedierna se en utveckling mot ökad regionalisering. Där finns också både bland etermedier och tidskrifter en differentiering. Man vänder sig till olika grupper med olika intressen.

Trots att tidningsläsandet har ökat under efterkrigstiden fick många tidningar stora ekonomiska problem under 1950- och 60-talen. De tidningar som drabbades var de som hade en andra- eller tredjeställning på utgivningsorten. Annonsörerna sökte sig till den dominerande tidningen och de med lägre täckningsgrad bland hushållen kunde inte klara sig i en tid då kostnaderna ökade kraftigt.

Många tidningar lades ner och andra skulle klara sig endast tack vare ett omfattande statligt stöd motiverat av tidningarnas politiska betydelse. Vi fick upplagemässigt och volymmässigt större och mäktigare tidningar men också färre. Det gällde också storstäderna där t ex i Göteborg Göteborgs-Posten kom att inta en helt dominerande ställning.

Det stora flertalet av de kvarvarande tidningarna har haft mycket god ekonomi på grund av att de blivit det dominerande mediet på lokala marknader. De har också fått kraftigt ökade intäkter under 1980-talet. Till bilden hör dock att 20 av de 100 flerdagartidningar som utkommer i Sverige är i behov av statligt stöd - somliga av dem ett mycket stort sådant.

Radio och TV rymdes först inom samma företag - AB Radiotjänst - som sedan omorganiserades till Sveriges Radio AB. Under 1970-talet organiserades Sveriges Radio som en koncern med relativt fristående bolag. Kvar stod det faktum att marknaden var koncentrerad till några få också inom etermedierna.

Här finns dock också en motsatt tendens. Under 1970- och 80-talen har lokalradion utvecklats och når fler lyssnare än tidigare. På samma sätt har regional-TV byggt ut kraftigt. Fler sändningar i rikssändningarna kommer från de olika regionerna och de regionala TV-nyheterna spelar en stor roll.

TV har också under slutet av 1980-talet fått en konkurrens utifrån genom olika satellitsändningar och kabel-TV. Denna utveckling kommer att förstärkas under 1990-talet och kommer säkert att inverka på både innehåll och konstruktion av Sveriges TV.

Till skillnad från dagstidningarna har radio och TV ekonomiska problem. Kostnaderna för TV-produktionen har ökat inte bara i Sverige - det är ett internationellt problem. Sverige är dock ett av få länder där radio och TV är beroende helt av licensintäkter vars storlek bestäms av regering och riksdag.

Mediernas ekonomi betyder mycket för deras möjligheter att bevaka världen. Kostnaderna för att ha egna korrespondenter har ökat. De flesta större medier har egna korrespondenter som kompletterar materialet från de nationella nyhetsbyråerna. Vi kan konstatera att Sverige aldrig tidigare har haft så många journalister som rapporterar från utlandet som idag.

En speciell utveckling har ägt rum inom radion. Ekoredaktionen har 13 fasta egna korrespondenter i Europa och övriga delar av världen. Till detta kommer en rad så kallade stringers, dvs

personer som rapporterar utan att ha fast heltidsanställning. Eko-redaktionen har även med internationella mått mätt en mycket bred egen bevakning.

4.2.2 Innehåll och konsumtion

Två tendenser är viktiga då man skall se på massmedieutvecklingen under 1980-talet. Det ena är att utbudet ökat och det andra att mer tid ägnas åt massmediekonsumtion. En rimlig slutsats av båda dessa tendenser är att massmediernas roll också ökat.

Ser vi till utrikesmaterialet har detta ökat sin andel framför allt i storstadstidningarna. I absoluta tal är ökningen stor eftersom den totala textvolymen i pressen ökat successivt under hela efterkrigstiden.

I radio är andelen utlandsinslag påfallande hög. Det är också intressant att konstatera att utrymmet för svensk utrikespolitik ökat under 1980-talet. Samma tendens gäller för TV:s nyhetsprogram.

Vad gäller konsumtionen av massmedierna har denna varit ungefär densamma under hela 1980-talet. Detta innebär att ca 80 procent av befolkningen tar del av en morgontidning, lyssnar på radio och ser på TV varje dag. Den genomsnittliga tid man ägnar åt morgontidningen är 30 minuter om dagen, åt TV 120 minuter och åt radio 117 minuter.

Bland olika ämneskategorier i tidningar, radio och TV kommer nyheterna genomgående högt bland tittarna. För konsumenternas preferenser är det intressant att konstatera att utrikesnyheterna ökat i vikt under 1980-talet. 1979 och 1983 ansåg 24 respektive 25 procent att utrikesnyheter var "mycket viktiga" medan motsvarande siffra för 1987 var 34 procent.

4.2.3 Journalistiken

De strukturförändringar som beskrivits ovan skall ses som en av faktorerna bakom de förändringar i de journalistiska idealen och arbetsmetoderna som ägde rum under 1960- och 70-talen.

Kännetecknande för svensk tidningspress var fram till 1950-talet att det fanns en **partipress**. En tidnings åsikt kom inte bara fram på ledarplats utan också i nyhetsartiklarna. På de flesta större orter fanns det två eller flera tidningar representerande olika partier. Politikerna kunde lita till att "den egna" pressen gav partiet sitt stöd. Det gällde både inrikespolitik och utrikespolitik.

Ett annat typiskt drag för journalistiken fram till 1960-talet var att den var refererande. En stor del av tidningarnas utrymme upptogs av långa texter där det återgavs vad som sagts vid möten eller olika sammankomster. De intervjuer som förekom var sällan ifrågasättande utan blev också de refererande till sin karaktär.

Dåvarande Radiotjänst fick ett eget nyhetsprogram i form av Dagens Eko först år 1936. Typiskt för detta var att det - liksom TT som svarade för nyhetssändningarna - undvek egna kommentarer. Radion kan fram till 1950-talet inte sägas ha spelat en självständig journalistisk roll. I förhållande till organ som utrikesdepartementet var radion blott förmedlande.

Förändringen mot en aktivare och självständigare journalistik började på 1950-talet och har sedan fortsatt. Den kan sägas vara en följd dels av de strukturförändringar som ägt rum - det var orimligt att tidningar som hade mer eller mindre monopol också skulle vara partipolitiska på nyhetsplats. Den var också orsakad av inflytande främst från anglosaxisk journalistik.

Ett viktigt inslag i den moderna journalistiken har varit att journalisten skall som ett allmänhetens ombud granska makthavare av olika slag. Granskningen har i hög grad kommit att gälla de politiska företrädarna. Dessa har inte längre kunnat se medierna som "sina" utan de har ofta blivit ifrågasättande motparter.

Det har också ägt rum en professionalisering av journalistyrket. Redaktionerna har vuxit i omfång och det har också på landsortstidningar inrättats specialredaktioner. Antalet journalister har ökat kraftigt. Som ett exempel kan anges att en landsortstidning under 1930-talet kanske hade ett tiotal journalister medan det idag kan vara omkring 100 på motsvarande tidning. Aftonbladet hade 25-30 journalister anställda på 1930-talet. 1988 hade det ca 250. Svenska Journalistförbundets medlemmar har mer än femdubblats på drygt tjugo år.

På det utrikespolitiska området har det så länge vi har haft en modern press funnits specialiserade skribenter. Men dessa har som regel varit knutna till ledarredaktionerna. Det var dessa som kallades till förtroliga överläggningar med utrikesministern eller kabinettsekreteraren under första och andra världskrigen.

Vad som inträffat under de senaste decennierna är att också nyhetssidorna i högre grad än tidigare fått specialister inom utrikespolitiken. Detta är inte specifikt för denna del utan gäller en rad andra fält - arbetsmarknad, miljö, bostäder, trafik osv. På område efter område finns journalister som skall rapportera men också ifrågasätta och granska. Detta har naturligtvis ställt helt nya krav på de politiska aktörerna.

Tre karaktäristiska drag - delvis motstridiga - har satt sin prägel på 1980-talets journalistik och har därmed i hög grad bäring på pressbyråns verksamhet. Det ena är konkurrensen om nyheterna, det andra är ökad konformism och det tredje olika gruppintressens betydelse.

Tidigare fanns många och relativt små tidningsredaktioner som stred om nyheterna. Idag är det istället få och stora redaktioner inom press, radio och TV. Viktigast - åtminstone kvantitativt - är naturligtvis redaktionerna i de stora städerna. Det är dessa som sätter "den journalistiska agendan" - är riktningsgivande vad som skall vara en nyhet och vad som inte

är det. Detta gäller rikspanet. Regionala och lokala medier spelar en motsvarande roll inom sina spridningsområden vad gäller händelser med lokal anknytning.

På utrikespolitikens område var det långa tider ganska fridfullt. Utrikespolitiken var okontroversiell. Men Sveriges internationella engagemang under olika politiska kriser och i den internationella politiken har gjort området journalistiskt intressantare. Olika händelser på 1980-talet har bidragit till detta.

Nyhetsjournalistiken skall enligt allmänt accepterade normer vara obunden politiska partier eller andra intressen - privata eller allmänna. I vilken mån massmedierna lever upp till kraven är föremål för en ständig diskussion. Det kan också konstateras att journalister är utsatta för olika slag av påtryckningar från grupper och särintressen. Dessa kan antas öka i samma mån som massmediernas makt tilltar.

Konkurrensen om nyheterna har tilltagit. Den råder mellan och inom medierna. Men detta har inte inneburit att nyhetsfältet breddats - snarare tvärtom. Professionaliseringen av journalistyrket har lett till en allt större konformism i nyhetsbedömningen. Det råder inom olika redaktioner ensartade bedömningar om vad som är en nyhet och vad som inte är det. Detta är inte bara ett svenskt fenomen utan ett internationellt. Nyhetsbedömningarna är ungefär desamma i Stockholm som i London och New York.

Sammanfattningsvis skall sägas att utvecklingen inom journalistiken naturligtvis måste få konsekvenser för presstjänstens sätt att arbeta. Massmedierna har förändrats till sin struktur; de har fått allt fler läsare, lyssnare och tittare. Samtidigt har journalisten trätt fram i ny yrkesskepnad mera självständig och ifrågasättande.

4.3 Nyhetscentra

För oss är det viktigt att också studera utvecklingen på den internationella mediemarknaden. Det är på denna som de olika utlandsmyndigheterna har att arbeta. Den bild som tecknas av olika händelser i Sverige och där Sverige är inblandat bestäms framför allt av utländska medier.

Vi pekade tidigare på koncentrationstendenserna inom de svenska massmedierna. Dessa finns i alla länder med fri press. I USA är det uppenbart att ägarmakten samlas till allt färre händer. Där har visserligen alltid funnits "tidningskungar" men dagens massmediejättar slår alla tidigare rekord. Trots de olika försök som gjorts att genom lagar begränsa koncentrationen på medieområdet är det ett faktum att några få stora koncerner har ett avgörande inflytande inom olika medier.

Samtidigt finns det också i USA och andra länder liksom i Sverige tendenser till regionalisering och fragmentarisering. Kabel-TV, video och lokala TV-stationer har fått ökad

betydelse och de stora TV-bolagen - ABC, NBC och CBS - har inte längre den dominerande roll som de hade tidigare.

Nyhetsförmedlingen har i allt högre grad kommit att koncentreras till några få nyhetscentra. Det är genom dessa som nyheterna inte bara förmedlas utan också bestäms. De är riktningsgivande.

Givetvis kan sägas att alla huvudstäder är något av nyhetscentra och det gäller framför allt dem i de stora västländerna. Men en del är trots allt viktigare än andra då det gäller den internationella nyhetsförmedlingen.

Under mellankrigstiden låg de viktigaste nyhetscentra i London, Berlin och Paris. Där fanns de stora nyhetsbyråerna och dit sände de stora tidningarna sina korrespondenter. Under efterkrigstiden har framför allt USA:s betydelse ökat. New York och Washington tillhör definitivt två av världens nyhetscentra inte minst vad gäller politiska och ekonomiska nyheter.

I Europa är fortfarande London viktigt; många av de korrespondenter som bevakar Sverige är stationerade i London. Där finns några av de internationellt viktigaste medierna. Självklart är Paris och Bonn också viktiga. I Paris finns nyhetsbyrån AFP och tidningen Le Monde som spelar en stor roll långt utanför landets gränser. Där finns också veckomagasin som l'Express och le Nouvel Observateur.

I Västtyskland är Bonn inte lika självklart centrum för nyhetsförmedlingen som andra stora länders huvudstäder; medierna är decentraliserade till städer som Berlin, Hamburg, Frankfurt och München. Detta betyder dock inte att det inte skulle finnas medier i Förbundsrepubliken som har stor nationell och internationell betydelse. Där finns tidningar som Frankfurter Allgemeine Zeitung, tidskrifter som Der Spiegel och nyhetsbyrån DPA.

Intressant är att Bryssel blivit allt väsentligare i nyhetsförmedlingen framför allt på det ekonomiska området. I Bryssel utkommer inte så viktiga medier men där samlas journalister från världens alla viktiga tidningar och etermedier.

Ett annat viktigt drag i den massmediala utvecklingen under 1980-talet är vad som kallas **internationaliseringen** av massmedierna. Nyhetskanalen Cable News Network (CNN) med säte i Atlanta i USA har ambitionen att bli världstäckande. Även andra amerikanska TV-bolags sändningar kan ses i Europa. 1/4 av all programimport till svensk TV kommer från USA. På radioområdet finns framför allt BBC med gamla traditioner men med en fortsatt stabil position över världen. Såväl BBC som det oberoende bolaget ITV gör program - även nyhetsinslag och dokumentärer - som sprids över hela världen.

Även på tidningsområdet har skett en internationalisering. De amerikanska tidningarna Wall Street Journal och USA Today trycks båda i Europa och Asien. International Herald Tribune med artiklar ur Washington Post och New York Times sprids över stora delar av världen. Detsamma är fallet med t ex Financial Times.

På tidskriftsområdet har ett antal tidningar skaffat sig en stark internationell ställning. Det gäller framför allt de amerikanska nyhetsmagasinen Newsweek och Time men också mer specialiserade tidskrifter som engelska Economist.

För TV har under de senaste decennierna ett världsomfattande nät för utbyte av framför allt nyhetsbilder vuxit fram. Kärnan utgörs av EBU, den europeiska radiounionen, som tidigt etablerade samarbete med de stora amerikanska TV-bolagen och med Intervisionen i öststaterna. På senare år har systerorganisationerna i Arabvärlden, Asien, Latinamerika och i viss mån övriga kontinenter knutits till nätet. Dagsfärska nyhetsbilder från en demonstration i Filippinerna eller ett val i Latinamerika har med detta samarbete och med satellitutvecklingen blivit vardagsmat för TV-tittarna.

Vi skall i fortsättningen behandla massmediesituationerna i New York, Washington, London, Bryssel, Wien och Moskva eftersom utvecklingen där anses av speciellt intresse för vårt utredningsuppdrag.

4.3.1 New York

Under ett par decennier har det pågått en diskussion om vilken stad i USA som är viktigast som nyhetsstad - Washington eller New York. Den kommer säkerligen att fortsätta eftersom den är av intresse för många utländska medier. De har ofta inte råd med mer än en korrespondent i USA och har då att välja: Washington eller New York.

Valet är naturligtvis beroende av vilken typ av nyheter som de anser viktigast. För tidningar som sätter ekonomi, sport och nöjen främst blir New York ett självklart val medan de som prioriterar politik föredrar Washington.

Olika utrikesförvaltningar har haft likartade problem som medierna i valet av huvudort för sin USA-information. Det är uppenbart att det finns skäl som talar för både New York och Washington. Flertalet länder har således valt att ha relativt omfattande informationskontor i New York medan den politiska pressbevakningen sköts från respektive ambassader i Washington.

Det gäller dock fortfarande att få länder i världen kan göra New York rangen stridig som nyhetsmetropol.

Bara på Manhattan kan man räkna in huvudkontoren till en rad ledande redaktioner för TV, dagstidningar, tidskrifter och andra nyhetsmedier. Där finns också redaktionerna till söndagsmagasin som sänds ut till olika lokaltidningar, t ex Parade Magazine med en upplaga på 32 miljoner exemplar. Den största nyhetsbyrån i världen - Associated Press (AP) - har sitt huvudkontor i New York.

Exemplen på olika företeelser som visar att New York är ett massmediecentrum är legio. Det är intressant att konstatera att trots att mycket i USA "gått västerut" så gäller inte detta

nyhetsmedierna. I Los Angeles finns visserligen Los Angeles Times som är en av prestige-tidningarna i landet och ett antal stora TV- och radiostationer. Men fortfarande finns de ledande journalisterna i Washington och New York. Detta gäller främst dem som sysslar med politiska och ekonomiska nyheter.

500 utländska korrespondenter är medlemmar i Foreign Press Association i New York. De representerar ca 300 nyhetsföretag i mer än 60 länder. Ett stort antal svenska medier har också utsända medarbetare i New York. Många arbetar på deltid eller som frilansare men 20 är anställda på heltid. Detta torde vara fler än i någon annan stad.

4.3.2 Washington

Från Washingtons horisont har kunnat konstateras ett ökat intresse från massmediernas sida. Det finns många som anser att tyngdpunkten förskjuts från New York till Washington. Detta är säkerligen sant vad gäller nyheter om politik och handel. Detta belyses bland annat av att antalet utländska journalister i Washington ökar för varje år. New York är dock fortfarande självklart ledande vad gäller områden som sport, underhållning och ekonomi.

Det finns omkring 1 400 utländska journalister ackrediterade av US Information Agency (USIA) i hela USA. Av dessa finns 600 i Washington. Men vid sidan om dem finns ett mycket stort antal som inte ackrediterats. Och vid speciella händelser stiger antalet radikalt. Toppmötet mellan Reagan och Gorbatsjov som ägde rum i december 1987 bevakades av 5 000 journalister.

Washington har blivit allt viktigare också för amerikanska journalister. Det märks på ackrediteringarna till Vita huset och kongressen som blir allt fler för varje år. 1988 var 1 600 journalister ackrediterade till Vita huset och 2 000 till kongressen.

Alla större amerikanska massmedier har stora redaktioner i Washington. Där placeras de tyngsta politiska reportrarna. Det förekommer knappast något nyhetsprogram eller någon nyhetssida utan flera nyheter som emanerar från Washington. Över 1 000 radio- och TV-stationer finns representerade i Washington. Satellittekniken har gjort att allt fler enskilda TV-stationer har egen bevakning i huvudstaden.

Det bör speciellt betonas att också Washington har stor betydelse för de "internationella" medierna vilka berördes tidigare. Tidningen USA Today har sin huvudredaktion och sitt huvudkontor i Washington. Washington Post är den ena parten i International Herald Tribune. Men också andra medier har internationell spridning - TV, radio och tidskrifter - har betydande resurser i Washington.

4.3.3 London

London har gamla traditioner som nyhetscentrum och är det fortfarande idag. Det finns många orsaker till detta. En är naturligtvis att London är den viktigaste staden för samväldet. Här finns expertisen om de olika länder som ingår i samväldet men också om andra länder.

Till Londons roll bidrar inte minst att staden erbjuder goda kommunikationer - elektroniska och fysiska. Att förflytta sig från ett hörn av Afrika till ett annat sker ofta enklast över London. Staden är dessutom det viktigaste finanscentrat i världen vid sidan om New York och Tokyo.

En av världens viktigaste nyhetsbyråer, Reuters, ligger i London. Reuters som under 1970-talet upplevde en ekonomisk kris har under 1980-talet kraftigt stärkt sin ställning inte minst på grund av sin satsning på ekonomiska nyheter.

Reuters kontor i London har ökat i betydelse under senare år. Typiskt för utvecklingen är att man stänger sin redaktion i Nairobi vilken tidigare svarade för regional bevakning i Afrika.

Vid sidan om Reuters har BBC en stor betydelse för nyhetsförmedlingen i världen. BBC:s internationella radiosändningar har ett utomordentligt anseende världen över. I London utkommer också några av världens viktigaste tidningar; The Times och Financial Times vilka tillhör de medier som har ett inflytande på opinionsförmedlingen och nyhetsförmedlingen i hela världen.

Utomeuropeiska medier bevakar ofta delar av kontinenten och Norden från sina byråer i London. Japanska, australiensiska, kanadensiska och även amerikanska medier har Europa-korrespondenter som genomgående är placerade i London. Detta har blivit allt vanligare eftersom kostnaderna för en korrespondent i Köpenhamn eller Stockholm ökat.

Londons betydelse som nyhetscentrum framgår också av det faktum att Foreign Press Association har 420 fasta medlemmar som är journalister till professionen. Svenska medier har 12 fasta korrespondenter och till denna siffra kommer ett stort antal frilansare.

4.3.4 Bryssel

Bryssel har inte någon lång tradition som internationell nyhetsstad. Om den idag tar plats i krets av nyhetscentra beror det inte på att Bryssel är huvudstad i Belgien utan att staden är centrum för EG och NATO. Framför allt har naturligtvis EG:s växande roll inte bara för EG-ländernas utan även för övriga världens ekonomi varit av avgörande betydelse för att allt fler journalister sökt sig till Bryssel.

Tillväxten av korrespondentkåren i Bryssel har varit snabb och är en god mätare på stadens betydelse som nyhetscentrum framför allt för ekonomiska nyheter. Vid början av 1960-talet fanns det bara ett tiotal utländska korrespondenter fast placerade i den belgiska huvudstaden. När EG-kommissionen en gång i veckan kallade till presskonferens kom 30 - 40 journaister.

Genombrottet för Bryssel som nyhetscentrum kom i och med den första oljekrisen 1973. Då kom 100-talet journalister till den dagliga presskonferensen som EG-kommissionen infört - ca 250 journalister fanns ackrediterade vid mitten av 1970-talet. 1988 är det 460 och antalet stiger ständigt.

Utöver representanter för de 12 medlemsländernas press finns det journalister på plats från 35 länder från alla världsdelar. Specialiseringen hos journalisterna är olika långt driven. Många av de "stora" medierna har olika experter för de olika organen som finns placerade i Bryssel. Det kan dock också konstateras att där inte bara finns ekonomispecialister utan också allmänreportrar. Så täcktes till exempel det svenska valet 1988 av Bryssel-stationerade reportrar från franska radion, portugisiska TV:n och BBC-radio.

Till de olika toppmötena inom EG och NATO kommer ledande journalister från de främsta tidningarna i världen. Det gäller både ekonomiska och utrikespolitiska specialister.

För Sverige är självklart Bryssel i dagens läge mycket viktigt. Det gäller inte minst för industrin där man ställer om sig från nationella delmarknader till en europeisk strategi. Även för arbetsmarknadens parter har intresset för Bryssel ökat. Under 1989 kommer således både LO och TCO öppna egna kontor där.

Bryssels vikt som nyhetscentrum återspeglas också i de svenska mediernas bevakning. 6 medier har fasta korrespondenter där och ett växande antal andra har stringers och antalet tillresande journalister har ökat kraftigt. Flera medier planerar att ha fasta korrespondenter.

4.3.5 Moskva

En supermakts huvudstad blir automatiskt ett nyhetscentrum. Ett stort antal medier har haft korrespondenter i Moskva under hela efterkrigstiden. Dessa har dock haft att arbeta under helt andra förhållanden än sina kollegor i de huvudstäder som nämnts ovan. De har haft svårt att få göra egna reportage och bedömningar grundade på egna erfarenheter. De har inte haft tillgång till en diskussion av det slag som förs i västerländsk press.

Men Moskva har ändå varit ett självklart nyhetscentrum - viktigt för massmedierna.

De senaste två åren har inneburit att Moskva och Sovjetunionen blivit intressant på ett helt annat sätt än tidigare. Det har också blivit lättare att arbeta där efter västerländska journalistiska metoder. Restriktionerna för resor har blivit mindre och framför allt har det blivit enklare att få kontakt med både vanliga sovjetmedborgare och representanter för olika maktcentra.

Samtidigt som detta har hänt har givetvis Sovjetunionen och utvecklingen där fått ett större nyhetsvärde än tidigare. "Glasnost" och "perestroika" har kommit att tillhöra de verkligt stora nyhetsämnena i världens medier.

Moskva är inte ett nyhetscentrum på samma sätt som New York eller London. Där finns inte massmedier med räckvidd över hela världen. Men det är ett nyhetscentrum i kraft av att vara huvudstaden i en av de två supermakterna där det fattas beslut som har betydelse för världen i övrigt.

Utvecklingen i Sovjet har lett till att allt fler massmedier sändt egna korrespondenter dit. Det har också betytt att de som varit där tidigare fått allt mer att göra. Till bilden hör också att Moskva för öststaterna och en rad stater i tredje världen tjänstgör som nyhetscentrum för dessa på samma sätt västvärldens nyhetscentra gör det för länderna där.

För Sveriges del är utvecklingen i de baltiska staterna av speciellt intresse. Orsaken är naturligtvis dels rent geografisk dels politisk och ekonomisk. Men de hänger också samman med de nära förbindelser Sverige haft under lång tid med länderna på andra sidan Östersjön. Där finns starka kulturella band.

Händelserna i Estland, Lettland och Litauen har från de svenska mediernas sida i huvudsak följts genom korrespondenter placerade i Moskva.

4.3.6 Wien

Wien är ett nyhetscentrum i annan mening än de centra som hittills diskuterats. Österrike genererar inte särskilt många nyheter som är av intresse för världen i övrigt - lika litet som övriga mindre länder i Europa. Wien är visserligen centrum för vissa viktiga internationella organ men dessa är inte så betydelsefulla för den dagliga rapporteringen som de i Bryssel.

Det som gör Wien intressant är att det utgör ett centrum för bevakningen av vad som sker i flera av de östeuropeiska länderna. Denna position har Wien haft länge men den har förstärkts under senare år.

Det finns flera skäl till varför Wien väljs som utgångspunkt för bevakningen av ett antal östländer. Det är lätt att färdas från Wien till ett antal östländer. I Wien finns ett informationsflöde, intresse och kunskap om förhållandena i Östeuropa som knappast har sin motsvarighet någon annanstans. Det är dessutom bekvämare att bo och verka från Wien än i de olika östländer som bevakas av många korrespondenter från väst.

Svenska medier har två fasta korrespondenter i Wien med uppgift att bevaka Östeuropa.

4.4 Den utrikespolitiska miljön

Kravet på utrikesdepartementets presstjänst ökar givetvis om Sveriges säkerhetspolitiska situation blir mera uppmärksammas och om utrikespolitiska ställningstaganden blir föremål för en intensifierad debatt - hemma och ute. Generellt vill vi hävda att de senaste 15 - 20 åren inneburit en utveckling just i denna riktning.

Kännetecknande för svensk utrikespolitik har varit alliansfriheten. Detta har dock inte betytt passivitet från svensk sida i förhållande till utlandet. Tvärtom har Sverige spelat en aktiv roll både som medlare i olika konflikter - från Folke Bernadottes mission i Palestina till Olof Palmes i kriget Iran - Irak - och som initiativtagare - från Undén-planen om kärnvapenfri klubb till 1983 års förslag om en korridor fri från slagfältsvapen i Centraleuropa.

Ett annat kännetecken har varit att det rått inrikespolitisk enighet om den alliansfria linjen. Under Olof Palmes tid som statsråd och statsminister deltog och syntes Sverige på ett annat sätt än tidigare i den internationella debatten. Mest intresse tilldrog sig kritiken mot USA:s krig i Vietnam. Men också vid en rad andra tillfällen kom Palme att spela en roll och detta gjorde att svensk politik kom att uppmärksammas i högre grad än tidigare också i utländska medier.

Det kan ges flera exempel på händelser då svensk utrikespolitik eller svenska händelser väckt intresse i utländsk press. Det senaste är den svenska regeringens medverkan för att åstadkomma kontakter mellan PLO och USA i december 1988. I flertalet fall har det varit fråga om "positiv" uppmärksamhet. Sverige kan inte sägas ha haft några större problem med den bild som givits av Sveriges utrikespolitik. Med Vietnam-frågan som det stora undantaget förefaller omvärldens syn på Sverige ha varit välvillig. Vårt land har som regel framställts som ett välfärdsland.

Samma sak kan sägas om den svenska pressen och utrikespolitiken. Det har med vissa undantag varken givits orsak till större debatter eller nyheter.

Hösten 1981 gick en sovjetisk u-båt på grund i ett militärt känsligt område i Karlskrona skärgård. Båten drogs så småningom av grundet och regeringen utfärdade en skarp protest. Det ansågs inte ha varit fråga om en felnavigering utan om en avsiktlig gränskränkning.

Få händelser har samlat så stort uppbåd utländsk press till Sverige som den sovjetiska u-båten. För många i utlandet skulle den komma att påverka bilden av Sverige som ett litet land i nära grannskap med stormakten Sovjetunionen. "Välfärdslandet i norr" hade trots allt en utsatt position.

De u-båtsjakter som sedan har följt har ofta fått stor uppmärksamhet både inom och utom landet. Detta har bidragit till att Sverige på ett annat sätt än tidigare blivit uppmärksammat - ofta i negativa termer - i en fråga med utrikespolitisk anknytning. Sveriges säkerhetspolitik har blivit föremål för en betydligt mer ingående granskning än tidigare.

Vid mitten av 1980-talet avslöjades att företaget Bofors ägnat sig åt illegal vapenexport. Denna händelse liksom en större vapenaffär med Indien med tillhörande mutanklagelser har också väckt internationell uppmärksamhet även om denna varierat starkt från land till land.

Mordet på Olof Palme och försöken att fånga mördaren har givit starkt eko i hela världspresen. I många kommentarer utom och inom Sverige konstaterades att mordet förändrade bilden av Sverige - det kunde inte längre betraktas som ett fridfullt litet undantag i norra Europa.

Kärnkraftsolyckan i Tjernobyl inträffade visserligen inte i Sverige men händelsen kom ändå att beröra landet. Katastrofen blev först känd från Sverige och den bevakades av den internationella pressen först från Stockholm. Sverige var också ett av de länder utanför Sovjetunionen som svårast drabbades av olyckan.

Den internationella säkerhetspolitiska debatten har under 1980-talet i högre grad än tidigare kommit att behandla förhållandena i norra Europa. Det har gjort att Sverige i högre grad än tidigare också blivit utsatt för olika analyser i säkerhetspolitiska sammanhang. Landet har blivit "mer intressant".

EG-frågan orsakade inte samma debatter i Sverige på 1950- och 60-talen som den gjorde i grannländerna Norge och Danmark. Det förekom en diskussion men den upphörde nästan helt då Tage Erlander 1961 i ett tal förklarade att ett medlemskap inte var förenligt med den svenska neutralitetspolitiken.

Handeln med den gemensamma marknaden har kunnat utvecklas trots att Sverige inte varit medlem. I skuggan av beslutet inom EG att forcera strävandena att upprätta den så kallade inre marknaden har dock Sveriges politik gentemot EG aktiverats. Det har också lett till en ny debatt både inom och utom Sverige om förhållandet till gemensamma marknaden.

Utvecklingen i Sovjetunionen och delar av Östeuropa, präglad av reformsträvanden men även av en betydande osäkerhet, kommer framöver att ställa Sverige inför stora krav på lyhördhet och flexibilitet.

4.4.1 Den svenska modellen

Vi kan alltså dra fram en rad enskilda frågor som har gjort Sverige mera intressant för utlandet. Det som dock kanske är viktigast att konstatera är att fortfarande vid slutet av 1980-talet frågan om "den svenska modellen" är levande i den internationella debatten. För många står den för något positivt - för andra som något negativt.

Termen "Den svenska modellen" myntades först på 1930-talet och kopplades då främst samman med Saltsjöbadsöverenskommelsen. Freden på arbetsmarknaden sågs av många i utlandet som ett mönster. Men så småningom har "Den svenska modellen" kommit att

betyda något betydligt mer - den har fått beteckna den svenska välfärdsstaten, de sociala åtagandena, neutraliteten, de starka organisationerna osv. Den svenska modellen har fascinerat på grund av att den **samtidigt** är både kapitalistisk och socialistisk.

Sverige har blivit ett slagträ i många länders inrikespolitiska debatter - på gott och ont. I olika valkampanjer - senast i den amerikanska 1988 - förekom Sverige och "välfärdsstaten" som argument från båda sidor. Det förekommer inte sällan både idealiserade och nedvärderande bilder av det svenska samhället.

Det hävdas allt oftare att det svenska samhället utgör en intressant referenspunkt för reformister i såväl Östeuropa som i tredje världen.

4.5 Sammanfattande synpunkter

Vi skall i förslagsdelen återkomma till vilka konsekvenser den i detta avsnitt beskrivna utvecklingen bör få för presstjänstens organisation.

Som vi ser det är det två utvecklingslinjer som är av speciellt intresse.

Den ena gäller massmedieområdet. Där kan vi konstatera att koncentrationen och internationaliseringen lett till att ett antal nyhetscentra fått allt större betydelse. Samtidigt kan vi se att lokala och regionala medier, liksom specialiserade sådana, får allt större betydelse. Det är av stor vikt att följa de olika tendenserna på mediemarknaden för att kunna bedriva en väl fungerande presstjänst.

Nyhetsjournalistiken har utvecklats mot allt större professionalism. I Sverige bedrivs mera sällan en nyhetsjournalistik med partipolitiska förtecken. De journalistiska normerna är likartade inom olika medier och i olika västerländska länder. Kraven på snabbhet har också ökat radikalt. Kampen mellan olika medier om nyheter gäller minuter och sekunder.

Den andra utvecklingslinjen gäller utrikespolitiken. Det vore förhastat att säga att utvecklingen på något avgörande sätt skulle ha förändrat Sveriges läge. Men det råder inte något tvivel om att utrikesfrågorna fått större uppmärksamhet inom Sverige och att Sverige blivit föremål för större intresse utomlands.

Den omständigheten att Sverige ofta används i inrikespolitiska diskussioner gör att olika förhållanden i vårt land ofta överdrivs och utsätts för kritik eller för positiva omdömen. För presstjänsten och informationen från Sverige gör denna omständighet det speciellt viktigt att sörja för att de uppgifter som sprids är korrekta och att det finns ett omfattande sakligt grundat material om landet.

5 Talesmannafunktionen

5.1 Uppgiften

I detta avsnitt skall föras en diskussion om talesmannafunktionen såsom den utövas idag dels i andra länder dels i Sverige. I många länder spelar talesmännen för statschefen, statsministern, utrikesministern eller andra ministrar en stor roll. Vederbörande blir en publik figur och förknippas nära med den sittande ministern eller regeringen.

Utrikesdepartementets presschef har enligt departementets föreskrifter till uppgift att vara departementets talesman gentemot svensk och utländsk press. Talesmannen på UD har en unik roll eftersom det i övrigt inte finns några talesmän inom regeringskansliet utom regeringsledamöterna själva.

Orsakerna till att UD har en talesman till skillnad från andra departement skall sökas främst i två förhållanden. Det ena är att UD som departement förenar verks- och departementsfunktioner. Det handlägger således en lång rad ärenden av t ex konsulär natur som berör allmänheten. Det andra är att det krävs en ständig beredskap vad gäller utrikespolitiska frågor - inte minst i förhållande till utländsk press - på ett annat sätt än vad gäller flertalet inrikespolitiska.

5.2 USA

Den amerikanska presidentens talesman är en viktig person i administrationen i Washington. Han förekommer ofta i TV och spelar inte sällan en direkt politisk roll. Han ger dagliga briefings till Vita husets presskår. Vid dessa redogörs för presidentens åsikter i olika frågor. Ämnena kan ha tagits upp av talesmannen själv eller förts på tal av närvarande journalister. Dessa "briefings" är "on the record" - dvs de spelas in av TV och talesmannen kan citeras direkt.

Talesmannens uppgift är delikat. Det framgår inte minst av de böcker i ämnet som kommit ut under senare år. Jimmy Carters pressekreterare Jody Powell har beskrivit sin mycket svåra situation i boken *The other side of the story* (1984) och Larry Speakes har berättat om sin tid som Ronald Reagans talesman i *Speaking out* (1988).

I båda böckerna ges många prov på de problem som talesmannen kan ställas inför. Båda var mer eller mindre involverade i den process som föregår ett meddelande till pressen. Hur skall en sak bemötas eller presenteras? Vad skall sägas eller inte sägas för att undgå negativ publicitet?

Speakes avslöjade i sin bok att han åtminstone vid ett tillfälle inför pressen helt enkelt hittade på ett yttrande som presidenten skulle ha fällt. Detta väckte stor irritation i Vita huset - Larry Speakes ansågs ha uppträtt oetiskt. En talesman skall inte fabulera utan bara vara förmedlare.

Det uppkommer emellertid inte sällan problem eftersom talesmannen i USA förväntas föra en dialog i aktuella politiska ämnen och alltså inte endast göra "statements". Det blir ofta svåra gränsfall där talesmannen kan komma i besvärliga situationer. Vederbörande får uppbära kritik för att antingen tala för mycket eller för litet.

Det är också intressant att konstatera att det under Reagan-administration i USA förekommit en kritik av att presidenten inte funnits tillgänglig för journalisterna i tillräckligt hög grad. En prominent grupp bestående av ledande journalister och akademiker presenterade också i samband med presidentvalet 1988 ett förslag till plan för hur presidenten mera regelbundet skulle hålla presskonferenser och hur kontakterna skulle kunna bli mindre beroende av mellanhänder som presstalesmännen. (Reviving The Presidential News Conference; Report of the Harvard Commission on the Presidential News Conference).

Talesmännen är dock accepterade i det amerikanska systemet på ett annat sätt än inom t ex det svenska. I näringslivet och i olika organisationer förekommer också talesmän. Det finns dock kritik mot systemet både bland journalister och beslutsfattare antingen den förekommer inom den ena eller den andra sektorn.

Det är typiskt att kongressmän och senatorer som regel uppträder själva och figurerar med sina egna ansikten i TV-rutan. De låter sig således inte representeras av någon mellanhand. Flera av ministrarna har också i hög grad varit tillgängliga för pressen även om de har haft sina talesmän. Dessa har fått spela en mera tillbakadragen roll.

USA visar på ett bra sätt fördelar och nackdelar med talesmannafunktionen. En fördel för journalisterna är att de får en kontinuerlig information. En nackdel är att denna information inte kommer direkt från den ansvariga beslutsfattaren. Från den senares synpunkt är systemet bra på det sättet att vederbörande kan få ut budskap utan att själv förmedla dem. Å andra sidan får de mindre tyngd och blir kanske annorlunda än vad som var tänkt.

Till bilden hör också att talesmännen ofta är involverade i beslutsprocessen. De kan påverka när ett ärende skall offentliggöras och vilken "förpackning" det skall ges.

5.3 Norge

Vi har funnit att bland de skandinaviska länderna är Norge intressantast att studera då det gäller talesmannafunktionen. Där har gjorts vissa förändringar vilkas syfte varit både att förbättra regeringens kommunikation med medierna och avlasta statsråden från allt för många frågor från journalisterna.

Den norska regeringen har numera två presstalesmän - den ena politiskt utsedd och placerad i statsministerns kansli, den andra tjänsteman och placerad i UD. Den förste har statssekreterares ställning och deltar tillsammans med de två statssekreterarkollegerna i statsministerns kontor som enda tjänstemän vid regeringsmötena och följer statsministern på dennes resor.

Regeringstalesmannen har rätt att uttala sig på hela regeringens vägnar. Vederbörande är statsministerns rådgivare i pressfrågor och drar upp regeringens mediestrategi. Vederbörande håller briefings och ger allmän bakgrundsinformation till journalisterna.

Avsikten med systemet är att avlasta de enskilda statsråden och låta dem framträda enbart då det gäller tyngre profilfrågor. Regeringstalesmannen skall också svara för att budskapet från regeringen blir entydigt.

Det enda departement som har en egen talesman är utrikesdepartementet. Till skillnad från Sverige är talesmannen inte chef för press- och kulturavdelningen. Han har en oavhängig ställning och endast utrikesministern och utrikesrådet (departementets högsta tjänsteman) kan pålägga honom uppgifter.

UD:s presstalesman tillhör således utrikesministerns personliga stab och deltar i alla viktiga möten mellan avdelningscheferna och hos utrikesministern. Inför journalisterna uttalar han sig "på utrikesministerns vägnar". Han kan sägas ha en ställning som till stor del påminner om de amerikanska presstalesmännen.

Man har i Norge provat att rekrytera UD:s talesman från pressen men funnit detta system mindre lämpligt eftersom det är viktigt att vederbörande är hemma i "UD-apparaten".

Generellt sett anser bedömare i Norge att systemet med presstalesmän fungerar bra. Det har inte förekommit kritik från medierna. Dessa får mera information än då ingen talesman förekom. Detta uppväger olägenheten att inte få tala direkt med statsministern eller det ansvariga statsrådet.

Det kan också påpekas att journalisterna i Norge vid sidan om talesmännen också har goda möjligheter att träffa statsråden personligen. Det kan t ex ske vid mer formella tillfällen som intervjuer och presskonferenser men också mer informellt i t ex stortinget.

5.4 Övriga länder

Studerar man talesmannafunktionen i utrikesdepartementet i andra länder än i USA och Norge kan konstateras att det finns två huvudmodeller. Den **ena** är att det finns två talesmän: en politiskt utnämnd och en tjänsteman. Den **andra** är att det finns endast en talesman och denne kan då antingen vara politiskt utsedd eller vara en opolitisk ämbetsman.

Som exempel på den första typen kan tas Australien. Där är chefen för pressbyrån den person som oftast förekommer i möten med pressen. Han svarar på alla utrikespolitiska frågor som inte bedöms vara av direkt politisk natur. I den mån frågan blir direkt politisk inträder den politiske talesmannen som står utrikesministern nära och är direkt utnämnd av honom. Han har således en ställning som till viss del påminner om den svenska informationssekreterarens.

Som exempel på den andra typen kan tas Västtyskland. Där finns endast en talesman vid utrikesdepartementet. Han är karriärdiplomat men har nära relationer till utrikesministern. Han följer denne på resor och är nära till besluten.

I båda dessa fall, liksom i många andra, tycks systemet fungera utan större gnissel. Utrikesministrarna framträder ofta själva men de får hjälp med den dagliga och mera rutinartade informationen av sina talesmän antingen de är politiskt tillsatta eller är tjänstemän. I andra fall har systemet lett till en ganska omfattande kritik från mediernas sida. Detta gäller t ex Frankrike där journalisterna ofta uttryckt missnöje över att de inte tillräckligt ofta fått direkt kontakt med ministern.

I vissa länder - som Danmark och Italien - fungerar kontakterna mellan respektive utrikesministerier och medierna utan mellanhänder.

5.5 Sverige

I Sverige har statsministern minst en pressekreterare och de olika statsråden var sin informationssekreterare (jfr 3.7.). De är politiskt tillsatta och fungerar som sakkunniga i press- och informationsfrågor. De ger fakta och bakgrunder till pressen men framträder inte som talesmän i den meningen att de har en egen kommenterande funktion.

Det enda departement som har en presstalesman är UD. Tilläggas kan att statssekreterarna i vissa fall framträder som talesmän för departementen. Kabinettssekreteraren i UD är dock den ende som har regelbundna briefings för pressen.

Om inte utrikesministern i enskilda fall beslutar annorlunda gäller enligt utrikesdepartementets föreskrifter (paragraf 32), att chefen för press- och informationsenheten i Sverige är departementets talesman gentemot svenska och utländska massmedier. Enligt paragraf 9 i samma föreskrifter skall pressbyrån bland annat tillhandahålla information till svensk och utländsk press och andra massmedier.

Denna konstruktion innebär således att presschefen formellt är departementets talesman. I sin egenskap av chef för press- och informationsenheten är han ytterst ansvarig för den information som lämnas från enheten. I praktiken svarar han naturligtvis inte själv på alla frågor utan frågebesvarandet sköts i stor utsträckning av redaktörerna på pressbyrån under pressombudsmannens ledning.

Detta arrangemang har visat sig nödvändigt och praktiskt med hänsyn till frågornas mångfald och kraven på snabba svar. För övrigt har presstjänsten under icke arbetstid en jourtjänst under dygnets alla timmar, i vilken inte bara pressbyråns utan också pressrummets redaktörer deltar.

Frågornas svårighetsgrad varierar givetvis. Det kan sträcka sig från principiellt viktiga problem till bagatellartade utrikesärenden, det kan gälla kunskapskrävande bakgrundsresonemang eller framförande av enklare "talregler". På vilken nivå och på vilket sätt frågorna besvaras bestäms därför från fall till fall och efter lämpligt samråd med utrikesledningen och respektive sakenhet.

Det system som finns i Sverige skiljer sig således från det som finns till exempel i USA. Den talesman som finns ger inte några presskonferenser eller briefings. Han kan därmed sägas ha en annan position än presstalesmännen vid en rad andra utrikesdepartement. Den stora skillnaden mellan Sverige och andra länder ligger dock i att det inte finns någon talesman hos statsministern eller i övriga departement.

Detta betyder naturligtvis inte att statsministern eller övriga statsråd svarar på alla pressfrågor. Informationssekreterarna spelar en betydande roll i kommunikationen mellan medierna och regeringen. Men det är trots detta statsrådet själv som är den egentlige talesmannen för departementet.

Det kan finnas argument för och emot en uppbyggnad av talesmannafunktionen på sådant sätt som skett i en rad andra länder.

För talar att statsråden idag ställs inför helt andra krav från mediernas sida. I en intervju inför nyåret 1988 i Dagens Nyheter förklarade statsminister Ingvar Carlsson att det politiska arbetet var "häftigare, hetsigare, mer slitande" än tidigare och han ansåg att det framför allt var den massmediala bevakningen som orsakat förändringen. Journalisterna har blivit flera och deras arbetsmetoder har förändrats (jfr 4.2.3.). Det är ur sådana stämningar som talesmannaskapet har utvecklats i andra länder.

Men det finns också mycket som talar **emot** ett system med talesmän. De ansvariga politikerna tappar en del av kontakten med allmänheten. Inte bara journalister filtrerar vad de vill ha sagt utan också statsrådets ombud. Talesmännen kan också frestas att tolka, och kanske övertolka, statsråden. Eller till att ge tomma och undantagande svar.

Det system som finns i Norge bedöms dock som framgångsrikt. Fördelarna anses där av många vara större än nackdelarna. Men som alltid är det svårt att avgöra i vilken mån det är en personfråga eller ett bra system.

5.6 Överväganden

Denna genomgång av talesmannafunktionen har gjorts för att något visa de för- och nackdelar som finns med systemet.

Avsikten har mera varit att belysa problemen och spegla förhållandena i några länder än att komma med konkreta förslag. Talesmannafunktionen är känslig och rör viktiga delar av det politiska systemet.

Massmedierepresentanterna har krav på en auktoritativ motpart och vill inte ha filter mellan sig och de politiskt ansvariga. För de senare är det samtidigt viktigt att ha en direkt kontakt med väljarna via medierna. Problemet ligger i att kraven från medierna ständigt ökar.

Trots vad som tidigare sagts om den större belastningen på statsråden vid massmedial bevakning finns dock inte idag skäl att rubba det nuvarande systemet i Sverige. En sådan förändring bör växa fram utifrån krav antingen från journalisterna eller från politikerna. Och några sådana har hittills inte förts fram även om det förekommer diskussioner om bristande tillgång till statsråden.

Det går inte att sätta upp detaljerade regler för hur umgänget mellan ansvariga statsråd och journalister skall vara. Det är inte möjligt att sätta krav på t ex hur många presskonferenser eller intervjuer utrikesministern eller andra statsråd skall ge till svensk eller utländsk press.

Det kan däremot sägas att det är utomordentligt viktigt i en vital demokrati att de politiskt ansvariga i hög utsträckning finns tillgängliga för journalisterna. I den mån kraven från massmedierna skulle bli så stora att statsråden inte ensamma förmår att motsvara dessa är det rimligt att i annat sammanhang, och andra former, ta upp en särskild diskussion om umgänget mellan regeringsledamöter och massmedier.

6 Kommunikationstekniska förändringar

6.1 Dagsläget

Utvecklingen på det kommunikationstekniska området har gått snabbt under 1980-talet. Utrikesdepartementets kommunikationer har moderniserats och en datoriseringsstrategi lades fast år 1984. För närvarande genomförs en relativt snabb datorisering både hemma och ute. Målet är att skapa ett integrerat kontorsinformationssystem inom UD och utlandsmyndigheterna baserat på gemensam teknik och standard.

Idag sker kommunikationen både hemma och ute främst via telefon, telex, radio och telefax. Provdrift har påbörjats med direktkommunikation mellan kontorsdatorsystemen vid UD och några utlandsmyndigheter (New York, Washington, Los Angeles och Bonn).

Under 1980-talet har framför allt telefaxen förändrat kommunikationsförhållandena. Fler-talet utlandsmyndigheter är idag försedda med telefax och den används i ökande utsträckning. I huvudsak är det fråga om överförande av klartextmeddelanden men för några utlandsmyndigheter har även utrustning införts för krypterad kommunikation.

Den ökande användningen av telefax har inte varit problemfri. Ett problem har varit olika arkiveringsfrågor. Ett annat - och allvarigare - har varit att det blivit allt för lätt att sända hem texttidningsartiklar. Mängden okommenterade och icke analyserade sådana har således ökat kraftigt.

För presstjänsten är den pågående datoriseringen och de nya kommunikationsmöjligheter den erbjuder av ett vitalt intresse.

Press- och informationsenheten är den enda enhet inom departementet som har en löpande textdistribution till många mottagare i Sverige. Det är bl a massmedier, utländska ambassader och utländska korrespondenter. Enheten har också en central funktion då det gäller standardiserad informationsgivning till utlandsmyndigheterna. Den distribuerar såväl likalydande information till samtliga utlandsmyndigheter som information riktad till ett urval mottagare.

Pressenheten har en - hittills manuell - arkiv/servicefunktion för avnämare inom departementet vad gäller nyhetsartiklar, pressmeddelanden, tal mm.

För presstjänstens centrala basfunktioner kan den nya tekniken erbjuda uppenbara rationaliseringsvinster, samtidigt som en servicehöjande effekt bör kunna uppnås.

Svårigheten idag är att precisera när olika nya tekniska lösningar kan tas i bruk och till vilka kostnader. Den teknik som redan idag står till buds inom UD ger dock möjligheter att gradvis anpassa arbetssätt och organisation till de framtida metoderna.

Vi kan här ange några områden där förändringar kan väntas.

X Inkommande nyhetsmaterial (nyhetstelegram, underlag för pressmeddelanden, tal mm) bör så långt som möjligt tas in i presstjänstens OTB-system i elektronisk form. Sker detta kan man undvika ny inskrivning av textmaterial. Idag sker ofta ett onödigt dubbelarbete (många utskrifter av samma text).

X Bearbetning och redigering av den inkommande informationen bör göras direkt i de inkommande texterna i de fall de mottas elektroniskt.

X Distribution av informations- och nyhetsmaterial bör som regel ske över telekommunikationsmedier genom utmatning från det OTB-system där materialet hanterats.

X De databaser över stora utländska nyhetsmedier som numera finns ger möjlighet till en automatiserad daglig bevakning vad gäller områden som är av specifikt intresse för svensk utrikespolitik, i synnerhet givetvis innehållet i viktigare internationella nyhetsorgan.

X Ett annat önskemål är att via dataterminal kunna återsöka äldre nyhetstelegram och pressklipp för att få fram vad som sagts i en specifik artikel eller i en speciell fråga.

X Pressklippen distribueras idag endast i begränsad utsträckning till utlandsmyndigheterna. Denna distribution bör kunna ske snabbare och i ökad utsträckning.

X Mottagarna av den information som förmedlas via presstjänsten - i första hand inom utrikesförvaltningen - bör ha möjlighet att själva välja den information de vill ha. Det kan t ex gälla val i en nyhetsmeny på mottagarens terminal där man kan välja mellan olika informationsslag och även begära utskrift av önskad information.

X Möjlighet att ta del av svensk TV, framför allt av nyhets- och samhällsprogram - framhålls som önskvärd från utlandsmyndigheternas sida.

6.2 Undersökning

Vi har låtit konsultbolaget Talab genomföra en undersökning om de kommunikationstekniska möjligheterna. Vilka lösningar finns idag på marknaden och vilka kommer att föreligga inom en överblickbar framtid? Och hur kan denna teknik utnyttjas av presstjänsten?

Undersökningen finns återgiven i sin helhet som bilaga 2 till betänkandet. Här nöjer vi oss med att peka på några punkter som det finns särskilda skäl att ta fasta på.

Vad gäller pressmeddelanden, tal mm bör underlaget till dessa hämtas in av presstjänsten via det gemensamma kontorsinformationssystemet. Detta gör det möjligt att undvika onödigt dubbelarbete och därmed avlastas pressbyrån från visst rutinarbete.

Bevakningen av vad som skrivs utomlands om Sverige sker idag främst från utlandsmyndigheternas sida. Denna skulle kunna kompletteras och delvis ersättas med sökning i databaser från Stockholm. Detta finge ske enligt en välspecifierad sökprofil. Därmed blir det också möjligt att dagligen få ett aktuellt utdrag ur dessa medier som senare kan bearbetas, redigeras och vidareändas. På samma sätt kan en datakommunikationsanslutning göras till TT för datakommunikation av nyhetstelegram som också lätt kan redigeras och sändas vidare i förvaltningen.

I undersökningen om de kommunikationstekniska möjligheterna framhålls för pressklippet att det vid valet av fortsatt strategi är nödvändigt att anlägga en helhetssyn på processen insamling - produktion - arkivering - återsökning. Det påpekas också att utvecklingen av effektivare system för arkivering och informationssökning fordrar stora investeringar och att därför extern upphandling bör övervägas.

Ifråga om nyheter och programinslag i radio/TV föreslås i den kommunikationstekniska undersökningen att det bör ske en upphandling från ett externt pressbevakningsföretag. Överföring av textmaterial till pressbyrån för slutlig redigering bör ske via datakommunikation.

Vi vill dock påpeka att det finns upphovsrättsliga problem vad gäller de förslag vi diskuterat tidigare. Dessa bör undersökas vidare och det bör finnas möjlighet till särskilda överenskomelser med t ex Sveriges Radio.

Lagring av pressmeddelanden, tal mm bör ske i den kommande elektroniska arkivdatabasen hos UD (UARDA) vilket möjliggör enkel återsökning. Ifråga om press-urklipp är idag - enligt undersökningen - en tekniskt genomförbar metod för arkivering att lagra klipp som bilder på optiskt medium. För att möjliggöra sökning i informationsmassan byggs ett datorbaserat indexsystem upp där varje klipp förses med ett antal nyckelord.

Vid telekommunikationsanslutning till en sådan databas genomförs arbetet rent praktiskt så att sökning sker på terminal medan överföring av beställda klipp görs över telefax. Ett koncept av detta slag studeras av AB Pressurklipp och i undersökningen föreslås att förhandlingar tas upp kring detaljutformning och prissättning vid eventuellt abonnemang från UD:s sida.

Vad gäller distributionen av pressmeddelanden till viktigare massmedier, främmande korrespondenter och utländska ambassader sker denna per telefax eller telex. Ett sätt att rationalisera denna distribution skulle vara att utnyttja det publika elektroniska systemet Telebox (vilket beskrivs utförligt i undersökningen). I detta kan lagras fördefinierade sändlistor enligt vilka systemet kan ombesörja automatisk distribution över telex och telefax av ett meddelande som sänds från UD.

Översynen av UD:s presstjänst syftar till en rationalisering och höjning av servicenivån både vad gäller nyhetsförsörjning och möjligheterna att återvinna lagrad information. För att investeringskrav och utvecklingskostnader inte skall bli orimligt höga föreslår undersökningen **dels** att en samordning sker mellan departementen **dels** att ett samarbete etableras gemensamt med ett externt företag av typ AB Pressurklipp.

I undersökningen diskuteras också viss försöksverksamhet samt redovisas de möjligheter som idag finns att via norska televerket och Intelsat överföra svenska TV-program till utlandsmyndigheterna i stora delar av Europa.

6.3 Kommentar

Det är klart att pressstjänsten står inför stora förändringar med anledning av den nya kommunikationsteknologin. Det finns enligt den undersökning som vi gjort stora möjligheter till rationalisering och effektivisering. Kostnaderna för detta är uppenbarligen svåra att fastställa idag. De förslag som diskuterats i avsnitt 6.2 är dock i huvudsak genomförbara med befintlig teknik och medför således inte några extra utgifter.

Rätt utnyttjad bör den nya tekniken kunna begränsa det rent mekaniska arbetet vid pressbyrå och väsentligt underlätta både produktionen, redigering och distribution av material.

Väsentligast är att den nya tekniken med olika former av lagringsmöjligheter och databaser skapar nya förutsättningar för arbetet inom pressbyrån. Den ger således bättre resurser för analyser och sammanställningar. Materialet finns snabbt och lätt tillgängligt. Problemet kommer att bli att mängden material ökar i snabb takt. Detta ställer än högre krav på bearbetning och redigering från pressbyrån.

7 Överväganden och förslag

7.1 Presstjänstens målsättningar

Även en så efterfrågestyrd - och händelsestyrd - verksamhet som presstjänsten behöver klara mål för att resurserna skall bli utnyttjade på ett rationellt sätt. Målformuleringar bidrar även till att klarlägga vilka intressen presstjänsten i första hand skall tillvarata.

UD:s presstjänst är ett instrument för regeringen och för den svenska utrikespolitiken.

Inom Sverige är presstjänstens mål att massmedierna vid varje tillfälle har en så fullständig bild som möjligt av Sveriges utrikespolitiska agerande. En naturlig målsättning är även att genom öppenhet, saklighet och serviceanda vinna massmediernas förtroende och bland journalister skapa förståelse för de villkor under vilka utrikespolitiken bedrivs.

Serviceandan kommer bland annat till uttryck i bistånd till svenska medierepresentanter utomlands. Syftet är härvidlag att ge assistans på ett sådant sätt att svenska journalister ges rimliga möjligheter att utföra sina uppdrag, i synnerhet på orter där de praktiska betingelserna är svåra.

Gentemot utländska medier är målsättningen, i stark förenkling, att åstadkomma så bred uppmärksamhet för Sverige som möjligt; en uppmärksamhet som i största möjliga utsträckning bör bygga på korrekta sakuppgifter.

Invändningen kan göras att det inte nödvändigtvis är ett svenskt intresse att olika verkliga eller förmenta missförhållanden i vårt land ges stort utrymme i internationell press. Att formulera mål beträffande massmediernas ämnesval, och materialets tendens, vore emellertid helt främmande för svensk tradition. Tvärtom bör det understrykas att en fri, kritiskt granskande press är ett samhällsmål som det ligger i Sveriges intresse att värna om, även utanför våra gränser.

Inom utrikesförvaltningen skall presstjänsten verka för största möjliga öppenhet samt kunskap bland departementets tjänstemän om mediernas arbetssätt och principer. Utrikesledningen skall, genom presstjänstens försorg, vara välinformerad om medieinnehållet och om andra förhållanden rörande massmedierna av relevans vid beslutsfattande.

Utlandsmyndigheterna skall förse pressbyrån med översiktlig, och operativt användbar, kunskap om vad anställningslandets medier skriver om Sverige. Pressbyrån skall å sin sida sträva efter att hålla utlandsmyndigheterna löpande informerade om innehållet i svenska medier, om svenska utrikespolitiska ställningstaganden samt om andra förhållanden i Sverige av intresse utomlands.

Presstjänsten, inte minst vid utlandsmyndigheterna, skall bedrivas planmässigt. Detta förutsätter bland annat att press- och informationsenheten har kapacitet att föra en löpande dialog med utlandsorganisationen om planering och uppföljning av verksamheten.

7.2 Press- och informationsenheten

Vi kan konstatera att den allmänna press- och informationsverksamheten från statens sida äger rum via en rad olika organ. Förhållandet mellan dessa har varit föremål för diskussioner och utredningar under hela efterkrigstiden. Krav på olika former av samordning har förekommit.

Vi skall begränsa oss till att diskutera förhållandena mellan och inom pressbyrån, pressrummet, informationsbyrån och Svenska institutet. Dessa fyra har till stor del olika uppgifter och har olika medel till förfogande. Ett överordnat mål har de dock gemensamt: att göra Sverige och svenska förhållanden bättre kända.

Vid en rad olika tillfällen finns behov dels av samlade aktioner dels av samråd om olika åtgärder. Detta gäller vid krislägen eller kampanjer av typ New Sweden 88 men också i mera vardagliga sammanhang krävs samordning och information om vad de olika organen gör för prioriteringar och vilka verksamheter som planeras på något längre sikt.

Ur ett Stockholmsperspektiv kan UD:s och Svenska institutets dagliga arbete te sig från varandra klart avgränsade. Vid den enskilda utlandsmyndigheten flyter de båda organens arbetsområden dock i hög grad samman. En effektiv samordning dem emellan är därför ett naturligt önskemål sett från fältet.

Under efterkrigstiden har - som visats i tidigare avsnitt - många gånger diskuterats frågan dels om förhållandet mellan press- och informationsbyråerna dels mellan UD och övriga organ som är involverade i Sverigeinformationen. Dessa diskussioner ledde så småningom till en sammanslagning av press- och informationsbyråerna till en enhet under presschefens ledning. Frågan om samordning av de olika organ - statliga, halvstatliga och privata - som idag svarar för Sverigeinformation har man sökt lösa på olika sätt. Kollegiet för Sverigeinformation var det mest ambitiösa. Efter det att Kollegiet upplöstes inrättades en samrådsgrupp som numera sammanträder en gång om året.

IKU-utredningen har delvis behandlat frågan om samordning och har föreslagit en förstärkning av Svenska institutets ställning så att detta på ett naturligt sätt blir centrum för de svenska informationsinsatserna utomlands. IKU-utredningen föreslår också att ett antal funktioner som för närvarande ligger på informationsbyrån flyttas över främst till Svenska institutet.

För presstjänstutredningen är det avgörande att få en effektiv presstjänst och vi anser att detta hänger nära samman med förhållandena på informationsbyrån. Det är också nödvändigt att det förekommer en nära samverkan både med pressbyrån och Svenska institutet. Vi vill därför dels framföra en del synpunkter på informationsbyråns verksamhet och på dennas

förhållande till pressbyrån dels på frågan om samordningen mellan press- och informationsenheten å ena sidan och Svenska institutet å den andra.

Det problem som är förknippat med informationsbyrån idag är att den under tidens gång fått en rad uppgifter som endast delvis - stundom inte alls - hör till informationsområdet. Detta för i sin tur med sig att handläggarna får föga gemensamt med sina kolleger på pressbyrån eller pressrummet. Det finns inte någon naturlig grund för samarbete eller utbyte.

Vår uppfattning är att det skulle vara till fördel för press- och informationsarbetet om de delar av informationsbyrån som inte är direkt förknippade med information och som således ligger fjärran från pressarbetet flyttas från informationsbyrån. Detta ligger också i linje med IKU-utredningens förslag. Förändringen bör kunna ske utan att informationsbyrån förlorar sin roll som kontaktyta mellan UD och det svenska kulturlivet.

Informationsbyrån har idag till exempel att administrera fördelningen av projektbidrag till fredsorganisationer. Denna verksamhet har växt och kommer av allt att döma att öka i omfattning och därmed få större politisk betydelse samt sysselsätta fler personer. Vi anser att denna verksamhet har mycket lite med information att göra och att den istället bör kopplas till pol 6 eller nedrustningsdelegationen.

Sekretariatet för ambassadören för icke statliga organisationer är också knutet till informationsbyrån trots att det knappast har något med information att göra. Detta torde på ett naturligare sätt höra samman med verksamheten inom pol 5, inte minst då verksamheten ofta rör frågor om organisationers representation i internationella fora.

Informationsbyrån har idag att pröva de så kallade A- och B-anslagen. De förra gäller mindre summor för utlandsmyndigheternas lokala informationsverksamhet medan B-anslagen gäller större projekt som utlandsmyndigheterna skall genomföra, ofta tillsammans med Svenska institutet eller andra organ i Sverige. Idag krävs bemyndigande för användning av B-anslaget i varje särskilt fall.

A- och B-anslagen skulle kunna slås samman och fördelningen av medlen på de olika myndigheterna beslutas av informationsbyrån efter diskussioner i det samrådsorgan vi skall behandla senare. Medlens konkreta användning borde senare kunna hanteras av beskickningarna i samråd med Svenska institutet. Det nuvarande systemet med årsvis medelsanvisning kombinerat med bemyndigande för varje projekt bör slopas och ersättas med bättre uppföljning.

Informationsbyråns uppgifter skall enligt vår uppfattning i första hand vara att svara för UD:s intressen vad gäller planeringen av informationsverksamheten i utlandet och för extern information om svensk utrikespolitik.

Detta innebär att byråns verksamhet koncentreras till områden som handläggning av departementets informationsbudget samt prövning av Svenska institutets, Utrikespolitiska institutets och Utlandsradions budgetar. Den skall också, bl a i samråd med informationssekreterarna, ha samordningsansvar för utgivningen av UD:s informationsskrifter och för andra informationsåtgärder vad gäller svensk utrikespolitik, handelspolitik och u-lands-politik. Den skall ha kvar uppgiften att svara för vissa speciella besöksprogram.

IKU-utredningen har föreslagit att huvudmannaskapet för kulturattachéerna skall flyttas från UD och därmed informationsbyrån. Vi kan förstå IKU:s argumentation och att en förändring av huvudmannaskapet skulle innebära vissa fördelar. Trots detta anser vi att nackdelarna skulle överväga. Vi ser det tvärtom som angeläget att press- och kulturfrågorna hålls nära samman både i hemmamyndigheten och på utlandsmyndigheterna.

En renodling av informationsbyråns profil till policyfrågor och till rena informationsfrågor skulle betyda att tjänstemännen vid pressbyrån och informationsbyrån liksom de vid pressrummet skulle få mera likartade uppgifter. En viktig konsekvens av detta skulle bli att samverkan mellan de olika byråerna skulle bli mera naturlig.

7.2.1 Samordning

Vi går därmed över till att diskutera samordningen mellan pressbyrån, pressrummet, informationsbyrån och Svenska institutet. Idag förekommer nära kontakter mellan dessa organ och även viss formell samordning. Vår uppfattning är dock att den senare skulle kunna stärkas ytterligare. En nära kommunikation mellan de här berörda organen är nödvändig om vi skall få en rationell resursfördelning, planering och - inte minst - en bättre kommunikation mellan myndigheterna i Stockholm och utlandsmyndigheterna.

Vi anser att en samordningsgrupp under presschefens ledning och med cheferna för pressbyrån, pressrummet och informationsbyrån samt en representant för Svenska institutet borde skapas. Till gruppen skulle informationssekreterarna inom departementet också kunna adjungeras.

Gruppen skall utifrån de analyser som görs vid myndigheterna hemma och utomlands diskutera och planera olika press- och informationsåtgärder. Den skall bidra till en ökad långsiktighet och medvetenhet i informationsarbetet. Den skall också tjäna som ett informationsorgan mellan de organ som är representerade. Den skall vara remissorgan för framställningar om större informationsåtgärder utomlands och ta ställning till verksamhetsplaneringen vid utlandsmyndigheterna. Vidare kan den förmedla impulser i det dagliga arbetet, tex vad gäller utlandsmyndigheternas behov av aktuella trycksaker och annan dokumentation.

Gruppen skall kunna ta egna initiativ. Den skulle också kunna bli ett organ för samordning av gemensamma satsningar i en vidgad krets av offentliga liksom icke statliga organ med intressen i utlandsinformation.

Samordningsgruppen får inte någon beslutande funktion men den kommer självklart att påverka besluten och bidra till bättre planering. Gruppen bör söka utarbeta bestämda regler för arbetet och ha en sekreterare från den planeringsfunktion vi skall diskutera i det följande. En rimlig arbetsrytm vore ett protokollfört möte per månad. Information om gruppens överväganden bör spridas, bl a till berörda utlandsmyndigheter.

7.2.2 Planering

Pressbyrån har idag en hög arbetsbelastning. Dess ledning skall hålla sig informerad om alla viktigare beslut inom departementet och ge råd i pressfrågor. Den skall informera och svara på frågor från svensk och utländsk press. Den skall kontinuerligt hålla kontakt med utlandsmyndigheterna - framför allt med dem som har särskilda pressattachéer.

Av naturliga skäl blir större delen av arbetet vid en pressbyrå "efterfrågestyrt". Man agerar på initiativ framför allt från utrikesledningen. Det ökade intresset för utrikesfrågor och utrikespolitik från svensk press sida har också fått konsekvenser för pressbyrå. På motsvarande sätt har utlandsmyndigheternas pressansvariga fått känna ökad efterfrågan från utländsk press vilket i sin tur också får konsekvenser för pressbyrå.

I avsnittet om miljön har beskrivits de förändringar som ägt rum både bland massmedierna och inom utrikespolitiken. Dessa ställer större krav på presstjänsten framför allt vad gäller planering och analys, på ökad aktivitet vid utlandsmyndigheterna och mera kommunikation mellan dessa och hemmamyndigheten.

Vid utrikesdepartementet har under 1980-talet lagts ökad vikt vid den så kallade verksamhetsplaneringen. I denna skall riktlinjerna dras för framför allt det närmaste årets verksamhet. Planen skall utarbetas i nära samråd mellan utlandsmyndigheten och hemmamyndigheten. Denna verksamhetsplanering innefattar naturligtvis också redan idag presstjänsten.

Presstjänsten är - liksom övriga delar av utrikesförvaltningen - i hög grad beroende av händelser som inte kan förutses eller planeras. Men trots detta torde det på alla myndigheter - hemma och ute - finnas ett utrymme för planerad verksamhet. Till detta kommer naturligtvis att man också kan göra en viss planering inför kriser och olika slag av oförutsedda händelser.

Vi tror istället att det just vid en verksamhet som presstjänstens är speciellt viktigt med en noggrann planering. En orsak till detta är också att verksamheten varierar i så hög grad från utlandsmyndighet till utlandsmyndighet. På varje plats måste man tänka igenom mycket noga vilka åtgärder som bör vidtas och vilken aktivitet som är önskvärd.

För att en dylik planering av pressverksamheten skall bli effektiv är det - som tidigare påtalats - nödvändigt med en nära kommunikation mellan utlandsmyndigheterna och de myndigheter som berörs hemma. Inte minst är det angeläget att utlandsmyndigheterna får engagerade och kvalificerade reaktioner på sina förslag och planer. Detta kräver i sin tur att det inom enheten finns kunskaper om de skiftande betingelser för informations- och pressarbete på olika orter. Presschefen skall för hemmamyndigheten ha ett övergripande ansvar för planering, samordning och uppföljning av verksamheten.

Inom press- och informationssektorn bör en särskild funktion inrättas för en löpande dialog med utlandsmyndigheterna om arbetets uppläggning och inriktning i respektive land.

Vi vill föreslå att en ny handläggartjänst på departementssekreterarnivå inrättas och ses som en stabsfunktion åt presschefen. Tjänsten skulle således inte ingå i någon av de byråer som tillhör press- och informationsenheten.

Vad gäller kostnaderna för denna tjänst anser vi att dessa kan bestridas genom besparingar på andra håll inom enheten. Vi skall i avsnitt 7.2.5 redogöra för ett antal åtgärder genom vilka man med hjälp av modern teknik kan rationalisera arbetet vid pressbyrån. Vi skall senare också återkomma till en diskussion om pressklippet och utskrivningen av inslag i radio och TV. Genom dessa förändringar bör vissa resurser kunna frigöras. Förändringarna inom informationsbyrån innebär också rationaliseringsvinster. Dessa bör kunna finansiera de här föreslagna förstärkningarna.

7.2.3 Analyser

Vid pressbyrån och vid utlandsmyndigheterna följer man idag noga vad som berör Sverige och svensk utrikespolitik i medierna och i övrigt bland opinionsbildare och opinionsbildande organ. Utlandsmyndigheterna sänder regelbundet hem artiklar om Sverige och pressbyrån meddelar utlandsmyndigheter om vad som stått i svensk press.

I vissa fall förekommer också analyser av pressinnehållet. Årligen görs vid pressbyrån således en sammanställning under titeln "Sverigebilden i utlandet". Denna bygger på rapporter från de olika utlandsmyndigheterna och är ett försök att belysa hur svenska händelser speglats i utländska medier under det gångna året.

Ibland raljeras med vårt intresse för hur omvärlden ser på Sverige. (Detta har inte minst skett i samband med presenterandet just av sammanställningen Sverigebilden i utlandet). Allmänna och filosofiska spekulationer i ämnet Sverige i världen torde förvisso vara av begränsat intresse för presstjänsten. Däremot är snabba analyser och sammanställningar av hur ett visst skeende speglas internationellt värdefulla instrument i det utrikespolitiska beslutsfattandet. Omvärldens bedömningar av den svenska neutralitetspolitiken är ett av flera områden där sådan analys har operativ betydelse.

Trots det arbete som således redan utförs kan vi se ett utrymme för förstärkt analys framför allt av vad som står i utländsk press. Vid olika händelser i Sverige som uppmärksammas i utländsk press bör pressbyrån snabbt inte bara vidarebefordra aktuella artiklar utan också göra sammanställningar och bedömningar. Dessa bör tillställas utrikesledningen och även utgöra underlag för diskussionerna i den samordningsgrupp som föreslagits ovan. De kan också i många fall göras tillgängliga för allmänheten för att på det sättet förbättra informationen om vad som rapporteras om Sverige i utländsk press.

Vid mera utdragna händelser som vapensmuggling från svenska företag, u-båtsjakter och liknande bör pressbyrån göra regelbundna analyser som gör klart vilket genomslag dessa fått i olika medier. Det förekommer ofta stora skillnader i uppmärksamhet i olika länders medier.

I Sverige ges vid sådana tillfällen gärna en schablonartad bild av vad som förekommit i utländska medier och vad som präglar den utländska opinionen.

UD har en unik möjlighet att regelmässigt analysera utlandets bild av Sverige. Ingen annan myndighet eller privat organ har så många utsiktsposter. Detta sker redan men kan säkert göras i ännu högre grad. Det kan vara till nytta vid beslutsfattandet inte bara inom UD utan också vid andra organ. Det bör även gagna debatten inom landet om denna grundas på bättre fakta.

Den föreslagna stabstjänsten inom press- och informationsenheten föreslås få ansvar för detta analysarbete.

7.2.4 Information

För att presstjänsten utomlands skall fungera effektivt krävs god information från hemmamyndigheten. Den nya tekniken vad gäller kommunikation via datorer och telefax skapar nya möjligheter till snabb information. De utlandsmyndigheter som står i kontakt med UD genom datasystem har naturligtvis de bästa förutsättningarna. De kommer direkt att kunna få den information de önskar genom UD:s egna dataarkiv, pressklippets arkiv och andra databanker som TT:s nyhetsbank.

Frågan om den tekniska utvecklingen skall diskuteras vidare i avsnitt 7.2.6. Det kan dock redan här sägas att det kommer ta avsevärd tid innan flertalet utlandsmyndigheter har möjlighet att kommunicera med UD via dator. Idag har inte alla ens tillgång till telefax.

Den tekniska utvecklingen går dock snabbt och den ställer stora krav både på hemmamyndigheten och utlandsmyndigheterna. Mängden av information innebär att behovet av korta, redigerade sammanställningar kommer att öka. Utlandsmyndigheterna måste löpande och så snabbt som möjligt förses inte bara med översikter av vad som förekommit i svensk press utan också sammanställningar av viktigare uttalanden och "sprachreglungen" samt kommentarer.

Pressbyrån bör också i högre grad än idag söka samordna och förmedla snabb information till utlandsmyndigheterna från andra offentliga organ. Detta kräver förutseende och initiativtagande. Den nya stabstjänsten som föreslås borde kunna användas också i detta arbete.

7.2.5 Pressklippet

Inom alla utrikesdepartement ingår klipp av olika tidningar samt avskrifter av inslag i radio och TV som en viktig del av det dagliga arbetet. I de flesta utrikesministerier är ministerns första åtgärd under dagen att gå igenom de artiklar som har relevans för utrikespolitiken.

I Sverige är fyra byråassistenter sysselsatta med framställningen av det dagliga klippet som distribueras fem dagar i veckan. Det lämnas för reproducering omkring klockan ett och när mottagarna mellan 14.00 och 16.00 på eftermiddagen. Detta är en mycket uppskattad service till departementets anställda.

Klippet innehåller de artiklar ur svensk och utländska press som anses vara av vikt och intresse för utrikestjänsten. En del av dessa sammanställs i en "Veckans klipp" som sänds till utlandsmyndigheterna. Varje dag görs dessutom ett urval ur dagens klipp som sänds till myndigheterna i New York och Washington.

Radio och TV följs systematiskt och avskrifter görs antingen efter beslut inom pressbyrå eller på begäran av chefer eller handläggare inom UD. De utförs av någon av assistenterna vid pressbyrån.

Under två veckor hösten 1988 gjordes ett prov med att lägga pressklippet utanför UD hos ett enskilt företag, AB Pressurklipp, hos vilket utrikesministern redan har en specialservice. Syftet med försöket var bl a att utröna om det var möjligt att (1) kunna leverera klppen betydligt tidigare (09.30 istället för 15.00), (2) göra det billigare, (3) ha ett större urval tidningar och tidskrifter samt (4) kunna göra ett urval med samma relevans för UD som UD:s egen klippservice.

Givetvis är det svårt att göra en utvärdering efter enbart två veckor. Försöket gällde dessutom enbart det svenska materialet. Från pressbyråns sida har anförts som negativt om den dagliga kontakten mellan tjänstemännen och de anställda på klippet skulle försvinna. Klippet skulle inte få den profil som det har idag. Man har också betonat att personalen på pressklippet deltar i de dagliga jourerna på pressbyrån, att det ingår i pressbyråns allmänna beredskap att ha en klippservice och att personalen ges ovanligt stimulerande arbetsuppgifter.

Hur tungt argumenten från Pressbyrån skall väga är svårt att ta ställning till idag. De produkter som levererades från AB Pressurklipp ger inte underlag för någon negativ inställning. Istället uppfattades de positivt av flertalet mottagare. De kom dessutom tidigare och hade en större urvalsbas.

Regeringskansliets förvaltningskontor svarar för regeringskansliets gemensamma pressklippservice. Inom kontoret övervägs för närvarande utformningen av denna verksamhet. I den utredning som Presstjänstutredningen låtit utföra angående Kommunikationstekniska möjligheter finns också en rad förslag till tekniska lösningar vilka bör beaktas.

Vår uppfattning är för det första att frågan om UD:s pressklipp bör lösas samordnat. De erfarenheter som gjordes under experimentet med AB Pressurklipp bör då vara till god nytta.

För det andra bör frågan kopplas samman med övrig informationstillförsel till UD och till utlandsmyndigheterna.

För det tredje är det viktigt att en framtida lösning tillgodoser kravet på att både klipp och inslag från radio och TV överförs till en databank så att de där blir lättillgängliga inte bara för pressbyråns handläggare utan också för andra UD-anställda samt för de utlandsmyndigheter som har datakontakt med UD.

För det fjärde är det angeläget att utskrifterna av radio och TV inte belastar pressbyråns personal. Kravet på utskrifter är idag speciellt stort då även arbetsbelastningen i övrigt är hög.

7.2.6 Kommunkationsteknisk utveckling

I en särskild bilaga redovisas undersökningen Kommunikationstekniska möjligheter. I denna finns en rad konkreta förslag vilka delvis berörs i avsnittet om UD:s pressklipp tidigare. Där visas på de tekniska alternativ som idag och under 1990-talet kommer att vara tekniskt och ekonomiskt realistiska. Där finns en rad möjligheter till snabbare, enklare och billigare kommunikation både internt inom UD, med UD:s avnämare inom landet och med utlandsmyndigheterna.

För dagen torde det vara väsentligt att pressbyrån ges en prioriterad ställning i UD:s datoriseringsarbete, och att byråns organisation förbereds för de förändringar som den tekniska utvecklingen oundvikligen kommer att medföra.

Vi anser att de konkreta åtgärder som föreslås i undersökningen Kommunikationstekniska möjligheter bör beaktas. Det är nödvändigt att kontinuerligt följa utvecklingen på kommunikationsområdet och att pröva olika alternativ som kan effektivisera och förbilliga kommunikationen.

Vi föreslår att pressbyrån ges kontinuerlig tillgång till kommunikationsteknisk expertis. Detta gäller desto mer om UD inleder ett utvidgat samarbete på detta område med privata företag. De förslag till försök som föreslås i den kommunikationstekniska utredningen förutsätter också specialkunskaper. I budgeten för press- och informationsenheten bör finnas utrymme att köpa konsulttjänster från tekniska kommunikationsexperten.

7.2.7 TV-sändningar till Europa

Effektivt fungerande utlandsmyndigheter kräver god information hemifrån. Vissa länder lägger ner stora summor för att ge inte bara dem som sysslar med press och information utan också andra tjänstemän och deras familjer en omfattande information om hemlandet. Från Australien får således alla australiensiska utlandsmyndigheter varje vecka en två timmar lång video med olika program hämtade från australiensisk TV.

Tidigare har det varit möjligt att snabbt distribuera tidningar till och ta emot radioprogram från Sverige vid myndigheterna framför allt i Europa. Detta är självklart mycket viktigt för informationsnivån men ett viktigt medium saknas: TV.

Satellittekniken har gjort det möjligt att sända svenska TV-program så att dessa kan tas emot långt utanför landets gränser. Redan idag sänder norska televerket svensk TV via Intelsat. Denna satellit täcker delar av Östeuropa och Centraleuropa.

Två ting fordras för att utlandsmyndigheterna vid en majoritet av de svenska utlandsmyndigheterna i Europa skall kunna ta emot svensk TV.

a) Ett nytt avtal med Intelsat vilket gör det tillåtet att sända svenska TV-program till utlandsmyndigheterna i Europa. (Detta bedöms enligt den kommunikationstekniska utredningen inte medföra några problem eller nämnvärda kostnader).

b) Mottagarantenn och dekoderutrustning vid de aktuella utlandsmyndigheterna. Kostnaderna för detta bedöms till sammanlagt 50 tkr.

Vi anser att det är synnerligen angeläget att åtgärder skyndsamt vidtas så att så många utlandsmyndigheter som möjligt får tillfälle att ta emot svenska TV-sändningar. Detta är viktigt av en rad olika skäl och vi räknar med att programmen genom att de kan spelas in på video kan göras tillgängliga för alla tjänstemän vid respektive myndigheter.

7.3 Pressrummet

Tidigare har redogjorts för pressrummets uppgifter. Vår bedömning är att den praxis som utvecklats väl motsvarar högt ställda krav. Det är av utomordentlig vikt att de journalister som kommer till Sverige spontant eller på inbjudan får relevanta program. Det är också nödvändigt att de inbjudningar som föreslås från utlandsmyndigheterna får en noggrann prövning.

Under senare år har en stor del av det belopp som finns anslaget för inbjudningar av utländska journalister använts för att delfinansiera journalistbesök. UD står t ex för hotellrum medan journalisten betalar resan. Vi anser att denna form är mycket lämplig eftersom den ger en slags garanti för att det finns ett reellt journalistiskt intresse för Sverige och svenska förhållanden hos den besökande.

Till det ovan sagda kan läggas en principiell synpunkt. Många svenska och utländska medier är av etiska skäl emot resor som betalas av andra än tidningen själv. De menar att journalisten kan komma i ett beroendeförhållande till givaren. Det kan därför anses vara riktigt att resor där UD betalar allt begränsas till journalister vid sådana medier som inte annars skulle ha någon ekonomisk möjlighet att betala en resa till Sverige.

Chefen för pressrummet intar en central ställning i pressarbetet. Det ankommer på denna handläggare att leda en omfattande daglig verksamhet men också att ständigt ha beredskap för större evenemang eller händelser som väcker den utländska pressens intresse. Chefen för pressrummet bör också vara välorienterad i politiska frågor. Vederbörande har till uppgift att föra en kontinuerlig dialog med de utländska journalister som är stationerade i Stockholm och med dem som kommer på tillfälligt besök.

Chefen för pressrummet har idag tjänsteställning som departementssekreterare. Vi anser att det istället bör vara en kanslirådstjänst.

7.4 Presstjänsten utomlands

Vår uppfattning är att press- och informationsfrågorna ofta ges en allt för undanskymd plats i utlandsmyndigheternas arbete. Vi finner belägg för detta i olika verksamhetsplaner där press- och informationsfrågor genomgående får en summarisk behandling. Vi ser det också i arbetsfördelningen på myndigheter som inte har någon egen presstjänsteman. Press- och information liksom kulturfrågor blir ofta restposter som delas på olika handläggare. En faktor i sammanhanget är att hemmaorganisationen inte alltid förmått visa ett kontinuerligt intresse för dessa frågor hantering i de enskilda verksamhetsländerna.

Vi vill återigen betona vikten av planläggning av arbetet. Denna skall ske i nära samarbete med pressbyrån. Den föreslagna planeringsfunktionen på pressbyrån bör ha ett huvudansvar vad gäller kontakten med utlandsmyndigheterna. Samordningsgruppen har också en viktig roll att spela. Kraven på planering och uppföljning gäller **alla** utlandsmyndigheter - både sådana med särskilda presstjänster och sådana utan.

7.4.1 Pressattachéernas placering

Vi har idag pressråd eller pressattachéer vid myndigheterna i London, Bonn, Paris, Bryssel, Haag, Madrid, Köpenhamn, Helsingfors, Oslo, Ottawa, Washington, Los Angeles och Tokyo. Informationskontoret SIS och FN-delegationen i New York har dessutom presstjänstemän och vid myndigheterna i Wien och Mexico City finns handläggare som till övervägande del sysslar med press, kultur och information.

Våren 1988 diskuterade presstjänstutredningen ett förslag om att förlägga en regional pressattaché i Sydostasien med placering i Singapore. Reaktionen från de myndigheter som berördes av förslaget var genomgående positiva (dvs myndigheterna i Hongkong, Bangkok, Jakarta, Singapore, Manila och Kuala Lumpur). Där fanns dock hos alla ett förbehåll: i samtliga svar betonades att systemet endast skulle fungera om tjänsten hade placering vid vederbörandes myndighet.

Alla såg betydande problem med att få en sidoackrediterad pressattaché. Skillnaderna mellan de olika länderna i kultur och språk ansågs vara så stora att det knappast skulle vara möjligt för en pressattaché att verka om vederbörande endast kom på besök under en kortare period.

Vi har under utredningsarbetets gång övergivit tanken på en regional pressattaché i Sydostasien. Vi skall senare återkomma till vilka press- och informationsåtgärder som vi istället anser nödvändiga i denna region.

I avsnitt om bakgrunden och den miljö som pressattachéerna har att verka i (3.5) betonades utvecklingen av olika nyhetscentra. Denna kan i och för sig beklagas men faktum kvarstår. Vår uppfattning är att en kraftsamling bör ske till de centra där de stora nyhetsmedierna finns och där de internationella medierna har sina huvudredaktioner.

Det kan självklart sägas att ett litet land som Sverige kan ha svårt att hävda sig i dessa nyhetsmetropoler eftersom den svenska representationen trots allt måste bli blygsam. Mot detta står det faktum att ett noga planerat arbete i städer som Washington, New York, London, Bonn och Bryssel bör kunna ge ett bättre resultat än i städer som enbart är nationella nyhetscentra. Flertalet nyheter om Sverige förmedlas genom de stora redaktionerna på nyhetsbyråer, tidningar och TV- och radiostationer i olika nyhetscentra. Det är också där man finner många av de tongivande kommentatorerna.

Från beredskapssynpunkt är också nyhetscentra speciellt viktiga. Vid större händelser där Sverige är berört är det ofta avgörande att det finns upparbetade kanaler till de tongivande medierna och deras medarbetare. Journalisterna har kontakter de kan vända sig till - det ger bättre möjligheter att nå ut med information från Sverige.

Vi vill föreslå förstärkningar av presstjänsterna i Washington, New York, London, Bryssel, Moskva och Wien. Vi anser den politik som inneburit att pressavdelningarna försvagats genom indragningar av tjänster i flera av dessa städer felaktig och den tycks inte ha varit grundad på någon samlad bedömning.

X För W a s h i n g t o n föreslår vi att den nu existerande andresekreterartjänsten förvandlas till en pressattachétjänst. Dessutom föreslås en lokalanställd tjänst för informationsfrågor.

X För N e w Y o r k krävs att två personer på SIS helt ägnar sig åt pressfrågor. Detta bör kunna ske genom omdisponering inom nuvarande ramar under förutsättning att inte den reduktion av personalen som IKU-utredningen föreslagit genomförs.

En pressattaché är placerad vid FN-delegationen i New York. I vissa ärenden finns ett samarbete mellan denna och de pressansvariga vid SIS. Ett utvidgat samarbete bör vara möjligt inte minst under de perioder då generalförsamlingen inte sammanträder. Detta förutsätter dock att pressattachén avlastas vissa göromål som ligger utanför pressarbetet inom delegationen.

X För L o n d o n anser vi att en förstärkning krävs. Det finns motiv för inrättande av en pressattachétjänst på samma sätt som föreslås för Washington. I avvägningen mellan olika krav och de resurser som står till buds stannar vi dock vid att föreslå att pressavdelningen vid

ambassaden i London förstärks med en lokalanställd. Denna tjänst skall kunna avlasta pressrådet främst vad beträffar informationsfrågor och löpande pressärenden.

X För Bryssel föreslår vi att det nuvarande pressrådet, som till 80 procent tjänstgör vid EG-kommissionen och till 20 procent vid ambassaden, avlastas alla uppgifter som inte är av ren presskaraktär. Flertalet besöksärenden som inte berör rent journalistiska frågor bör anförtros åt en lokalanställd tjänsteman.

X För Moskva har IKU-utredningen föreslagit inrättandet av en tjänst som kulturråd. Vi delar uppfattningen att ett sådant skulle ha stora och viktiga arbetsuppgifter att fylla. Detta hindrar inte att behovet av en utbyggnad av presstjänsten i Moskva också är mycket stort.

Till det förhållandet att Moskva rent allmänt blivit intressantare ur presssynpunkt kommer det faktum att det i Sovjetunionen på ett annat sätt än tidigare blivit möjligt att resa och ta kontakter med journalister också i delrepublikerna, inte minst de baltiska staterna. Sovjetiska mediers efterfrågan på pressservice från svensk sida har också ökat.

Vi kan ha förståelse för om utbyggnaden av press- och kulturavdelningen i Moskva sker etappvis. Under en övergångsperiod kan vi därför tänka oss en tjänst där kultur- och pressuppgifterna förenas.

X För Wien föreslår vi att den nuvarande handläggaren som ansvarar för pressfrågor får göra detta på heltid och att vederbörande också sidoackrediteras i Prag, Budapest och Belgrad. Vederbörande skulle således få ett regionalt ansvar på samma sätt som ett stort antal korrespondenter för olika nyhetsmedier.

Vad gäller **Bonn** finns redan idag den ordning som vi nu föreslår för Washington och som också bör gälla för New York, nämligen ett pressråd och en pressattaché. Detta motiveras inte främst av att Bonn är ett nyhetscentrum utan istället av att medierna är decentraliserade i Västtyskland. Nyhetsbyrån DPA ligger i Hamburg och ledande tidningar utkommer i Frankfurt, München och Berlin.

Vi bedömer det som angeläget att också i fortsättningen kunna ha en bred pressbevakning även utanför den västtyska huvudstaden. Detta är knappast möjligt om vi inte där har två presshandläggare av vilka den ena har stora möjligheter att resa.

Presstjänsten i **Hag** föreslås således bli indragen. Detta är givetvis beklagligt eftersom det i Nederländerna finns ett dokumenterat stort intresse för Sverige. De båda länderna har också mycket gemensamt. Men i avvägningen mellan dessa bilaterala synpunkter och möjligheten att bli starkare i en stor nyhetsstad anser vi att det senare väger tyngre.

Vad gäller presstjänsten i **Ottawa** har förts en diskussion om denna inte skulle kunna verka på ett effektivare sätt i Toronto än i Ottawa. Vi anser att synnerligen starka skäl måste föreligga om man bryter en daglig nära kontakt med ambassaden och dess tjänstemän. Frågan om presstjänstens placering i Kanada har lösts i samband med det i budgetpropositionen 1989 anmälda upprättandet av en lönad myndighet i Toronto med betoning på informationsfrågor.

Ifråga om de nuvarande presstjänsterna i H e l s i n g f o r s, O s l o, K ö p e n h a m n, B o n n, M a d r i d och T o k y o föreslås ingen förändring.

Med de här föreslagna åtgärderna mernar vi att kraven på att finnas närvarande vid världens viktigaste nyhetscentra kan uppfyllas bättre än tidigare.

Vad gäller kostnaderna för förslagen gäller det att finansiera en lokalanställd i Washington respektive i London. Detta sker genom indragningen av pressattachétjänsten i Haag.

Inrättandet av en pressattachétjänst i Moskva vore för presstjänstens del en ambitionshöjande åtgärd. Finansieringen borde i detta fall lösas genom omdispositioner i ett större sammanhang.

7.4.2 Nya pressattachéer

Vi har tidigare flera gånger påpekat behovet av en bättre planering och en annan prioritering av press- och informationstjänsterna än den nuvarande. Detta gäller i hög grad också myndigheter där det inte finns någon handläggare som helt ägnar sig åt pressverksamhet.

Självklart ägnar sig samtliga utsända handläggare någon gång åt presskontakter. Det gäller inte minst myndighetschefen som för sitt arbete bör ha regelbunden kontakt med publicister av olika slag. Visserligen varierar pressens betydelse och svenska journalisters intresse mellan olika länder. Men det torde tillhöra sällsynta undantagsfall då en utlandsmyndighet inte på olika nivåer har mediekontakter.

Vi anser att det är av stor vikt att all personal på en myndighet är involverad i planeringen och det praktiska utförandet av press-, informations- och kulturbevakningen. Men det är också viktigt att det är lätt att identifiera den person på myndigheten som har ansvaret för detta område.

Vi vill föreslå att det vid samtliga myndigheter som

d e l s har fyra eller flera utsända handläggare

d e l s verkar i en massmedial och politisk miljö där det är meningsfullt att ha en presstjänst

En handläggare utses till pressattaché/råd och anmäls i den kapaciteten i värdlandet. I många fall får vederbörande givetvis också i fortsättningen ägna sig åt andra saker vid sidan om press, information och kultur. Men huvudinriktningen på tjänsten är markerad.

Det vore en fördel för myndighetens interna arbete, för kommunikationen med hemma-myndigheterna, för landets medier och för tillresande svenska journalister om det finns en pressattaché med huvudansvar för dessa områden. En förutsättning för att detta arrangemang

skall bli framgångsrikt är naturligtvis att den person som utses har fallenhet för och utbildning i pressfrågor.

Vid flertalet utlandsmyndigheter är en lokalanställd ansvarig för hanteringen av information. Vederbörande svarar på frågor från journalister och allmänhet och har också som regel ansvaret för det omfattande publikationsmaterialet från Svenska institutet. Idag arbetar ofta denna lokalanställda utan särskild ledning från någon utsänd, eller på instruktion i varierande grad från alla de utsända tjänstemännen. Vi anser att en ordning med en ansvarig med titeln pressattaché skulle underlätta och troligen effektivisera det lokala informationsarbetet.

Detta förslag om pressattachéer (alternativt pressråd) också vid medelstora ambassader innebär att antalet pressattachéer mer än fördubblas. Vi får pressattachéer vid följande myndigheter:

Europa:	Ankara, Aten, Belgrad, Bern, Lissabon, Rom och Genève-delegationen
Asien och Oceanien:	Bangkok, Canberra, Kuala Lumpur, Manila, New Delhi, Peking, Seoul och Tel Aviv
Latinamerika:	Brasilien, Buenos Aires och Mexico City
Afrika:	Dar es Salaam, Harare, Kairo, Lagos och Nairobi.

Frågan är i vilken utsträckning dessa pressattachéer skall jämföras med övriga attachéer i sitt förhållande bland annat till pressbyrå.

All skriftlig information som går ut speciellt till pressattachéer skall självklart också lämnas dessa "nya" myndigheter. Principen skall vara att de skall behandlas på samma sätt som pressattachéer vid större ambassader. Men det finns naturligtvis tillfällen då skillnader måste göras.

Samtliga pressattachéer kan knappast - av ekonomiska och praktiska skäl - kallas till de pressattachémöten, som under 1980-talet hållits i Stockholm med ett mellanrum på ca ett och halvt år. Där måste ett urval göras framför allt mellan den som inte är pressattachéer på "heltid". Det kan tilläggas att en sådan gallring ägt rum redan tidigare då personer som inte varit pressattachéer på heltid kallats till dessa möten.

I förhållande till stationeringslandets press och till tillresande svenska journalister bör samtliga pressattachéer ha samma ansvar. De skillnader som kan och bör finnas mellan olika länder fastställs i verksamhetsplaneringen.

7.4.3 Mindre myndigheter

Vi har tidigare konstaterat att press, kultur och information är en viktig funktion vid nästan alla utlandsmyndigheter. Detta gäller således i hög grad också mindre myndigheter.

Flera av våra generalkonsulat ligger i städer som är viktiga från massmediesynpunkt. På ett generalkonsulat - det i Los Angeles - finns också en pressattaché idag. Det är nödvändigt att också de mindre myndigheterna planerar press- och informationsarbetet och - där så är lämpligt - utför ett aktivt arbete.

I ett land som Australien finns inte de viktigaste massmedierna i huvudstaden där ambassaden är belägen utan i andra städer. För generalkonsulatet i Sydney blir det således en huvuduppgift att ha kontakt med medierna på platsen. Detsamma gäller för Milano i Italien och Toronto i Kanada som från massmediesynpunkt kanske är viktigare än huvudstaden Rom. (Upprättande av generalkonsulat i Milano och Toronto föreslås i 1989 års budgetproposition).

Frankfurt, München, Berlin och Hamburg har massmedier med genomslagskraft över hela Förbundsrepubliken. Det är i dessa städer naturligtvis viktigt att de pressansvariga vid ambassaden i Bonn etablerar ett nära samarbete med generalkonsulaten och att planeringen av verksamheten sker i nära samråd med dessa.

I den mån som utvecklingen i Sovjetunionen fortsätter i samma riktning som under senare år kan man utgå från att nya krav kommer att ställas inte bara på ambassaden i Moskva utan också på generalkonsulatet i Leningrad och kanske på nya myndigheter. Vilka dessa åtgärder är får avgöras vid verksamhetsplaneringen där det är viktigt att representanter för press och information deltar.

Mindre myndigheter får trots allt som regel inte någon större uppmärksamhet från massmediernas sida. Men samtliga måste räkna med att det på stationeringsorten inträffar något av massmedialt intresse. Handläggarna får svara på frågor från svenska och utländska medier. De utgör ofta den enda källan till information om vad som har hänt.

Den här omständigheten gör att beredskapen måste vara god på samtliga utländska myndigheter. Där bör finnas en kunskap om vilka skyldigheter som finns gentemot medierna.

7.4.4 Pressarbetets innehåll

Grundläggande för pressarbetet är att det måste anpassas till de krav som finns i stationeringslandet. Varje land har sin speciella mediekultur och sina speciella behov. Dessa skiftar om mellan de nordiska länderna. Intresset för Sverige varierar också i hög grad. Det är därför omöjligt att centralt från Stockholm eller generellt säga hur pressarbetet skall bedrivas. Men detta betyder inte att det helt bör avgöras på stationeringsorten var tonvikten i arbetet skall läggas. Besluten måste fattas under samråd med hemmamyndigheten.

Genomgående för den svenska pressrepresentationen är att den har att arbeta med begränsade resurser. Verksamheten måste således koncentreras till de områden som bedöms viktigast både från svensk sida och verksamhetslandets. Detta kan ofta få till följd att den allmänna kontaktskapande verksamheten får stå tillbaka för mer projektorienterat arbete.

I vissa fall förekommer felaktiga sakuppgifter om Sverige i utländska medier. Det är viktigt att den pressansvarige på utlandsmyndigheten i sådana fall informerar om de korrekta sakförhållandena. Detta har blivit desto angelägnare då framför allt stora och viktiga medier har fått effektiva arkiv där tidigare artiklar förvaras i databaser. Tidigare felaktigheter tenderar därför att återkomma i andra sammanhang.

Vi konstaterade i avsnitt 3.5. att huvuddelen av pressverksamheten är efterfrågestyrd också vid myndigheter där vi har särskilda presstjänster. Detta är en naturlig följd av de begränsade resurserna och ligger över huvud taget i arbetets karaktär. Angelägna frågor och initiativ från journalister i anställningslandet bör och kan inte avvisas. På samma sätt måste svenska journalister kunna räkna med service från utlandsmyndigheterna - detta gäller både större och mindre sådana.

Efterfrågestyrningen är således naturlig och föga anmärkningsvärd. Det kan dock påpekas att man också vad gäller en stor del av denna verksamhet kan planera och göra prioriteringar - dvs bestämma vilka frågor som bör sättas i centrum och vilka som kan ges en mera rutinartad behandling.

En annan synpunkt är att det inte går någon bestämd gräns mellan det efterfrågestyrda arbetet och de egna initiativen. En fråga från en journalist kan ge uppslag till olika fruktbara uppföljningar.

Vad gäller kommunikationen med hemmamyndigheten har denna underlättats väsentligt genom telefaxen. Det går numera mycket lätt att sända hem diverse tidningarartiklar som bedöms vara av intresse för Sverige. En stor del av "rapporteringen" till Stockholm består idag av sådana artiklar med några inledande ord från avsändaren.

Det bör vara undantagsfall istället för regel att man sänder tidningsartiklar utan kommentarer till Stockholm. Istället bör artiklarna möjligen bifogas som komplement till de referat och kommentarer som den pressansvarige vill göra.

I den mån som de omdisponeringar och förstärkningar vi föreslår för pressbyrån i Stockholm blir verklighet kommer ökade krav ställas på utlandsmyndigheterna inte bara vad gäller planering utan också på analyserande sammanfattningar som dels efterfrågas från Stockholm dels sänds hem på egna initiativ.

7.4.5 Vilka skall bli pressattachéer?

I många länder är presskarriären skild från den vanliga diplomatiska karriären. De amerikanska pressattachéerna är t ex anställda vid USIA och har som regel press- eller informationsbakgrund. I andra länder har man ett system med kontraktsanställda pressattachéer av samma slag som t ex kulturattachéerna i Sverige. Detta prövas f n i Finland. Det vanligaste torde dock vara att presskarriären är en del av den vanliga diplomatiska karriären men att till

denna - i större eller mindre omfattning - rekryteras personer med press- eller informationsbakgrund.

I Sverige var under nästan 50 år presskarriären skild från den vanliga diplomatiska karriären - även om där inte rådde vattentäta skott. Den vanligaste gången var att unga journalister rekryterades till pressbyrån och pressrummet för att sedan efter några år sändas ut som pressattachéer. Vid sidan om denna väg rekryterades också mera erfarna publicister till pressråds- och pressattachétjänster.

Den nuvarande ordningen, som infördes 1982, innebär således att det inte finns någon speciell presskarriär. Vid intagningen till handläggarutbildning skall en viss andel med informations- eller journalistbakgrund rekryteras. Samtidigt har det i flera fall under 1980-talet anställts publicister utifrån och dessa har då kommit in i den vanliga UD-karriären.

Vi anser inte att det finns några skäl till genomgripande förändringar i den existerande rekryteringsordningen. Integreringen av presstjänsten är viktig och vi ser som något positivt att i framtiden allt fler handläggare och beskickningschefer inom utrikesförvaltningen kommer att ha erfarenheter från press- och information. Detta gäller inte minst om de förändringar vi föreslagit med pressattachéer vid medelstora utlandsmyndigheter genomförs.

Men även om flertalet tjänster på pressområdet - hemma och i utlandet - kommer att vara besatta med personer i den diplomatiska karriären anser vi det viktigt att också i framtiden rekrytera personer med journalistisk erfarenhet utifrån. Detta kan ske på samma sätt som tidigare genom att man knyter personer med kunskaper på det journalistiska området som saknas inom utrikesförvaltningen. Några generella regler för hur många eller vid vilka tillfällen detta skall ske kan dock inte sättas upp.

Vi vill också peka på den möjlighet som finns att kontraktanställa personer på tre eller fyra år enligt samma modell som används ifråga om kulturattachéer och andra specialattachéer. Vi tror att den metoden skulle vara speciellt lämplig dels då det gäller ambassader där det finns både pressråd och pressattachéer dels sådana myndigheter där det krävs specialkunskaper i språk och på andra områden. Vi tänker i det senare fallet på platser som Tokyo, Peking Warszawa och Moskva.

Det har invänts att journalister kan ha svårt att få tjänstledighet och att det också kan finnas principiella svårigheter med att "byta sida". Mot detta kan hävdas att det har blivit allt vanligare att journalister går från t ex aktivt journalistiskt arbete till informationsarbete och vice versa. Samma utveckling finns i andra länder. Det är också troligt att de problem som brukar anföras mot kontraktsanställning blir mindre i den mån man vänder sig till yngre journalister som efter sin UD-anställning har lättare att få arbete och således inte är beroende av tjänstledighet.

Den externa rekryteringsbasen kan utöver massmedierna med fördel också omfatta institutioner med engagemang i Sverigeinformationen i utlandet, framför allt Svenska institutet. Det finns också vid en rad andra tjänstemän med erfarenhet av utlandsinformation.

Vi vill slutligen i detta avsnitt göra tre ytterligare påpekanden.

Det ena gäller rekryteringen till handläggargutbildningen. En genomgång av de antagna sedan 1983 visar att endast tre har formell utbildning inom journalistik och information. Det kan finnas anledning att påminna om kravet på att en viss andel av dem som rekryteras till UD verkligen har press- och informationsbakgrund.

Det andra är att stor uppmärksamhet bör ägnas åt vilka kvalifikationer som skall krävas för en presstjänst. Utbildning inom och erfarenhet från press och massmedier är ett krav som tyvärr kanske inte alltid kan uppfyllas. I de fall där detta inte kan ske måste det kompenseras med internutbildning samt intresse för och förmåga att arbeta med personer inom massmedierna.

Det tredje gäller flexibilitet i systemet. Ett land eller en region kan plötsligt komma i centrum för intresset från svenska mediers sida. På de aktuella svenska utlandsmyndigheterna kanske inte finns tillräcklig presserfarenhet eller möjlighet att ge den service eller information som krävs. Det bör i sådana fall vara regel att en tjänsteman med presserfarenhet sänds till platsen.

7.5 Press- och informationsenhetens ställning

Förslag har vid olika tillfällen framförts om att press- och informationsenheten skall ges status som avdelning och att presschefen därmed skulle bli cheftjänsteman. Det kan påpekas att frågan om presstjänstens ställning inom UD är lika gammal som pressbyrån. Vid upprepade tillfällen har allt sedan 1910-talet påpekats att pressbyrån och press- och informationsenheten inte har haft en tillfredsställande position inom förvaltningen.

Senast har frågan diskuterats av IKU-utredningen. Denna ansåg att press- och informationsenheten skulle ges ställning som avdelning och presschefen bli en av departementets cheftjänstemän.

Vi har på många ställen i våra analyser och förslag betonat att press- och informationsenheten inte enbart skall vara en serviceinstitution. Vi anser att den också i hög grad skall vara självständigt arbetande med policyangivelser, analyser och planering. Den skall ha det närmaste ansvaret för denna del av det utrikespolitiska arbetet som vi kunnat visa har blivit allt viktigare. Både massmediernas allt större roll och förändringar inom utrikespolitiken har bidragit till detta.

Vi anser att en av konsekvenserna av de analyser och förslag till förändringar, som vi har presenterat, är att ge press- och informationsenheten ställning som avdelning. Detta skulle inte bara vara en markering av press- och informationsarbetets betydelse och självständiga ställning utan också få klara konsekvenser för det dagliga arbetet. Presschefen skulle t ex på ett annat sätt än tidigare i personalberedningen kunna hävda press- och informationsintressena.

Det kan anföras att press- och informationsenheten är liten personalmässigt i förhållande till övriga avdelningar inom UD. Det bör emellertid enligt vår mening vara funktionen och inte antalet anställda som avgör.

7.6 Utbildning

Inom UD finns ett utbildningsprogram som dels omfattar handläggarutbildningen dels vidareutbildning på en rad nivåer och områden.

Idag finns ett moment i handläggarutbildningen som ägnas åt praktiska och teoretiska pressfrågor. Dessutom förekommer i chefsutbildningen regelbundet kurser i massmedietechnik.

Vi anser att det är av stor vikt att de frågor som berör presstjänsten tas upp i utbildningen på alla nivåer. Särskilt vill vi fästa uppmärksamheten på några förhållanden.

Det är nödvändigt att de som kommer ut till de föreslagna pressattachétjänsterna vid medelstora utlandsmyndigheter verkligen har goda baskunskaper om hur pressen arbetar och hur det är att arbeta med pressen. Det är sannolikt att det behövs extra utbildningsinsatser för dessa.

Vi vill också påpeka att det är viktigt att pressfrågorna också uppmärksammas i den nya så kallade mellangradsutbildningen.

Slutligen vill vi nämna att det på detta område kan finnas skäl för utbildningsenheten vid UD att inleda samarbete dels med praktiker inom journalistiken dels med ämnet informationsteknik vid universitet. Inom det senare finns kunskap som bör vara viktig för dem som skall handha pressfrågor vid våra myndigheter.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Utredningen om presstjänstens ställning och uppgifter inom utrikesförvaltningen

Dir. 1987:45

Beslut vid regeringssammanträde 1987-10-22.

Chefen för utrikesdepartementet, statsrådet S Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda vilken ställning och vilka uppgifter utrikesförvaltningens presstjänst bör ha såväl i förhållande till svenska medier som inom ramen för informationen om Sverige i utlandet. Utredaren skall mot denna bakgrund belysa aktuella och framtida behov samt lämna förslag till en effektiv resursanvändning.

Bakgrund

Utrikesförvaltningens press- och informationstjänst spelar en central roll för att förmedla information om svensk utrikespolitik såväl inom som utom Sverige. Till den **svenska allmänheten** sker denna förmedling i aktuella frågor genom dagliga kontakter mellan departementens presstjänstemän och företrädare för olika inhemska nyhetsmedier.

Grunden för alla länders informationsverksamhet riktad **mot omvärlden** är behovet att för andra länder beskriva och förklara det egna landets samhällsskick och politik, inte minst dess utrikespolitiska handlingar och ställningstaganden. Den utåtriktade informationsverksamheten blir därmed en viktig del av och ett instrument för vår utrikespolitik. En sådan basverksamhet måste kompletteras med särskilda insatser i olika lägen. Inte minst har detta visat sig nödvändigt under de senaste två åren, då olika händelser krävt extraordinära

informationsinsatser. Mordet på landets statsminister fokuserade omvärldens uppmärksamhet på vårt land. Tjernobyl-katastrofen ställde också Sverige i blickpunkten. Vissa vapenexportaffärer har föranlett omfattande publicitet om Sverige i utländska medier.

Riksdagen, departementen och de statliga myndigheterna ger som ett led i sin verksamhet information om Sverige genom egna kontakter i utlandet.

Utrikesdepartementets informationsverksamhet

Information av mer allmän karaktär faller under utrikesdepartementets ansvarsområde och handläggs i första hand av dess press- och informationsenhet. Enheten är för närvarande organiserad i en pressbyrå, ett pressrum och en informationsbyrå. Inom departementet tjänstgör även tre informationssekreterare med särskilda uppgifter för utrikesministern, utrikeshandelsministern och biståndsministern. Pressbyrån svarar för löpande utrikespolitisk information till svenska och utländska medier, till våra utlandsmyndigheter samt till de utländska ambassaderna i Stockholm. Pressrummet ansvarar för utländska journalistbesök och håller kontakten med utländska korrespondenter som är stationerade i Sverige. Informationsbyrån planerar och samordnar Sverige-informationen främst för utlandsmyndigheterna, vilket sker i nära samarbete med Svenska institutet.

Den svenska utlandsinformationens historia

Utrikesförvaltningens presstjänst har utvecklats alltsedan början av detta sekel. Den första presskonferensen i Sverige för utländska journalister hölls i samband med unionskrisen år 1905. Utrikesdepartementets pressavdelning bildades år 1909. År 1919 fick den namnet pressbyrå med ökad personal och vidgade uppgifter - senare också kulturärenden, utländska lektorat, skolbarnsutbyte m m. Utlandsmyndigheterna ålades år 1928 för första gången att sprida information om Sverige. År 1938 drog man i en utredning upp riktlinjerna för verksamheten, vilket i organisatoriskt hänseende innebar en uppdelning av ärendena i en press- och en informationsdel.

Alltsedan andra världskriget, då behovet av en mångsidig och effektiv informationsverksamhet blev uppenbart, har ett antal offentliga utredningar diskuterat inriktning, organisation och ansvarsfördelning inom informationsområdet. I samband med den s k UD-utredningen år 1976 omvandlades press- och informationsbyråerna, som då varit organisatoriskt skilda från varandra under tioåtalet år, till en gemensam press- och informationsenhet.

Informations- och kulturutbyte med utlandet

Den senaste stora utredningen var den sk SIK-utredningen, som avlämnade betänkandet (SOU 1978:56) Kultur och information över gränserna. I propositionen (1978/79:147) om informations- och kulturutbytet med utlandet föreslog regeringen förstärkta insatser för denna verksamhet. Propositionen byggde i huvudsak på de förslag som lämnats av SIK-utredningen. Riksdagen antog de riktlinjer som regeringen föreslog (UU 1978/79:31 och KrU 31 samt rskr. 347 och 348).

Därefter har regeringen beslutat företa en översyn av de statliga insatserna inom det svenska kultur- och informationsutbytet med utlandet (regeringsbeslut 1986-12-11 om dir. 1986:35). Denna översyn (den sk IKU-utredningen) skall vara slutförd före den 1 april 1988.

Behovet av en utredning

Vid de tillfällen då utredningar om informationsverksamheten har gjorts har frågorna om allmäninformation och kulturutbyte varit de helt dominerande. Utrikesförvaltningens presstjänst har inte sedan år 1938 underkastats någon egen självständig utredning. I SIK-utredningen behandlades frågor om utrikesförvaltningens presstjänst endast marginellt. Inte heller i direktiven till IKU-utredningen sägs det att det skulle behövas någon särskild översyn av själva presstjänstens organisation och inriktning. Samtidigt innehåller direktiven för den senare utredningen skrivningar som även berör presstjänstens mer dagsaktuella uppgifter. Det heter bl a i direktiven: "Det är ett utrikespolitiskt intresse att svenska ståndpunkter vinner gehör i utlandet. I ett kärvt internationellt läge är informationen om Sverige en viktig del av svensk utrikespolitik."

Med andra ord har presstjänsten inte på länge fått en sådan förutsättningslös genomlysning som skulle vara av nytta för den allmäninformativa verksamheten och kulturutbytet. Presstjänsten har vuxit fram successivt och kommit att anpassas till vid olika tidpunkter förekommande behov. Denna utveckling har ej möjliggjort långsiktighet i planeringen. De senaste två årens händelser i vårt land har visat på departementets bristande resurser för att möta oväntade och krävande informationsbehov.

Samtidigt har det på kommunikationsområdet skett en snabb accelererande utveckling som gjort gårdagens tekniska hjälpmedel och överföringsmetoder föråldrade. Det är av vikt att utrikesdepartementets presstjänst utvecklas på ett sätt som tar hänsyn till de tekniska villkor under vilka såväl den själv som massmediernas representanter arbetar.

Hur utredningen bör bedrivas

Utredaren bör kartlägga hur presstjänsten hittills utvecklats när det gäller informationsverksamhet riktad mot svenska medier men också inom ramen för den allmänna informationen om Sverige utomlands. Utredaren bör också bedöma presstjänstens framtida roll, bl a mot bakgrund av den senaste utvecklingen på kommunikations- och medieområdet.

Utredaren bör särskilt beakta följande:

1. Utrikesförvaltningens presstjänst har som en viktig funktion att ge den svenska allmänheten upplysningar i aktuella utrikespolitiska frågor, vilka normalt förmedlas via olika nyhetsmedier.

Utredaren skall klarlägga hur denna informationsspridning fungerar inom ramen för departementets totala organisation samt undersöka på vilket sätt denna funktion kan göras effektivare genom organisatoriska eller tekniska förändringar. Härvid bör förhållandet mellan presstjänsten och informations- och pressekreterarna i UD, i övriga departement samt i statsrådsberedningen beaktas, bl a i fråga om arbetsfördelning och ansvarsuppdelning. Utredaren skall särskilt beakta eventuella behov och förslag till förändringar till följd av regeringens beslut om översyn av utrikesförvaltningens inriktning och organisation.

Utredaren bör kartlägga hur denna informationsöverföring via utrikesdepartementets presstjänst för närvarande går till samt utvärdera för- och nackdelar med det aktuella systemet.

2. Utrikesförvaltningens centrala pressfrågor sköts i första hand av departementets pressbyrå, samtidigt som utlandsmyndigheterna, som en naturlig del av sin verksamhet, ständigt kommer i beröring med frågor och ärenden som inrymmer pressaspekter. Vid större utlandsmyndigheter har särskilda pressattachétjänster inrättats, varav några på pressråds nivå. Pressattachéerna håller kontakt med massmedier på platsen och deltar i ambassadens allmänna informationsarbete. I praktiken har pressattachéernas arbetsuppgifter kommit att variera från myndighet till myndighet och omfattar ofta kultur- och informationsfrågor samt inrikespolitisk rapportering.

Utredaren skall undersöka huruvida organisationen hemma resp ute är ändamålsenlig till sin struktur och hur den fungerar inom ramen för resp myndighets totala verksamhet. Även härvidlag bör förhållandet till press- och informationssekreterarna i övriga departement samt i statsrådsberedningen och den organisatoriska kopplingen till utrikesdepartementet i övrigt beaktas med avseende på framför allt informationsutbyte och arbetsfördelning.

3. Omvärlden uppvisar lika litet som vårt eget land en statisk bild. Vikten av våra relationer med olika länder växlar och därmed behovet av större eller mindre bevakning av och rapportering från dessa. Ländernas politiska utveckling, våra kommersiella förbindelser med vissa länder och inte minst vårt biståndsarbete med länder i tredje världen påverkar graden av medieinriktade kontakter med dessa länder. Det finns även andra faktorer, t ex in- och utvandringen, som påverkar informationsbehoven.

Utredaren bör genom jämförande analyser belysa den nuvarande fördelningen av särskilda presstjänster vid våra utlandsmyndigheter samt i vilken utsträckning omfördelningar och omprioriteringar kan vara aktuella eller förutses inom de närmaste åren.

4. Alla med Sverige jämförbara länder har en utvecklad presstjänst integrerad i sin utrikesförvaltning.

Utredaren bör genom jämförande studier med andra representativa länders presstjänster beskriva hur vår egen utrikesförvaltnings presstjänst ter sig vid en sådan internationell jämförelse. Utredaren bör därvid särskilt ta fasta på uppslag och idéer som skulle kunna efterliknas eller utnyttjas även i den svenska motsvarigheten.

5. På det internationella kommunikationsområdet sker en närmast explosionsartad utveckling. Detta innebär att de tekniska kraven på snabbhet, precision och korrekthet ökar också på ländernas utrikespolitiska presstjänster.

Utredaren skall undersöka hur vår utrikesförvaltnings presstjänst lyckats anpassa sig till denna tekniska utveckling samt söka uppskatta på vilket sätt den framtida utvecklingen kommer att påverka presstjänstens funktionsvillkor samt vilka resursbehov och prioriteringar detta kan motivera.

6. Den massmediala miljö i vilken utrikesförvaltningens presstjänst arbetar skiftar starkt mellan olika länder och utvecklas ständigt vad beträffar valet av lämpligaste medier och informationskanaler.

Utredaren skall söka bedöma hur mediestrukturen i olika typer av länder - inkl. vårt eget - bäst skall kunna utnyttjas för att presstjänstens verksamhet skall få optimal genomslagskraft.

7. Den s k Sverige-bilden utomlands skriftar från land till land och från tid till annan. I huvudsak bygger denna bild på vad utländska massmedier rapporterar om Sverige. Presstjänstens uppgift är att genom tillhandahållande av faktiska upplysningar ge en så trovärdig och nyansrik bild av Sverige och svensk utrikespolitik som möjligt.

Utredaren bör, som en del av utredningen, belysa vilka frågor som under senare år format Sverige-bilden samt därvid bedöma vilken roll presstjänsten spelat och kan komma att spela som en servicefunktion i den officiella presentationen av Sverige och svenska förhållanden, särskilt när det gäller vår utrikespolitik.

Utredaren skall beakta kommittédirektiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning. Utredaren skall hålla nära kontakt med bl a ovan nämnda sk IKU-utredning.

Översynen bör vara slutförd före den 31 december 1988.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utrikesdepartementet

att tillkalla en särskild utredare omfattad av kommittéförfordningen (1976:119) med uppdrag att utreda presstjänstens ställning och uppgifter inom utrikesförvaltningen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag A 10. Utredningar mm.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga 2

Kommunikationstekniska möjligheter - Press-tjänstutredningen

Bakgrund

I direktiven till Presstjänstutredningen konstateras bl a att en snabbt accelererande utveckling sker på det kommunikationstekniska området och att det är av vikt att Utrikesdepartementets presstjänst utvecklas på ett sätt som tar hänsyn till de tekniska villkor under vilka såväl den själv som massmediernas representanter arbetar. Kraven på snabbhet, precision och korrekthet i presstjänstens verksamhet ökar och utredningen uppmanas därför att belysa hur den tekniska utvecklingen kommer att påverka presstjänstens funktionsvillkor samt vilka resursbehov och prioriteringar detta kan motivera.

Ny teknik tas successivt i bruk inom telekommunikation och informationsbehandling samtidigt som en avregleringsprocess är i full gång inom telekommunikationsområdet. Dessa förhållanden kommer bl a att leda till att nya produkter och tjänster etableras och till att ökad kostnadseffektivitet kan erbjudas användarna. Denna utveckling bör självfallet så långt som möjligt tillvaratas för rationalisering och effektivisering av presstjänstens service till informationsavsnämen inom förvaltning, in- och utländska media samt andra nationers representationer i Sverige.

I syfte att belysa dessa frågor har en särskild delstudie genomförts inom Presstjänstutredningen avseende tillgängliga och framtidsinriktade telekommunikationsmöjligheter för effektivisering av Utrikesdepartementets presstjänst. Studien tar i första hand sikte på lösningar för Press- och informationsenhetens informationsdistribution till utlandsmyndigheter och massmedia samt möjligheterna till distribution av svensk TV till utlandsmyndigheterna. I sammanhanget berörs även frågor rörande effektivisering av informationsfångsten från media samt lagring och återsökning av information.

Arbetet har genomförts i nära samarbete med Utrikesdepartementet och baseras till stor del på intervjuer med representanter för departementet samt med externa experter inom media- och informationsområdena.

Översikt - telekommunikations- och datoranvändning idag

Pressbyrån

Den funktion inom utrikesdepartementets pressverksamhet som närmast berörs vad gäller möjligheterna till utnyttjande av ny teknik för kommunikation och hantering av information är press- och informationsenhetens Pressbyrå. Denna kan ses som en kvalificerad central i ett nät för insamling, bearbetning och distribution av information.

Huvuduppgifterna, sett ur denna synvinkel består idag till väsentlig del i att hämta in, "förädla" och distribuera informationsmängder av vissa definierade typer till på förhand givna mottagare. Därtill kommer givetvis även en hel del händelsestyrd verksamhet. De mest framträdande informationsprodukterna är:

* Pressklipp

Dessa producerar dagligen två klippsammanställningar om vardera 50-60 klipp - en baserad på bevakning av ca 35 svenska dagstidningar och ca 10 tidskrifter och den andra baserad på storleksordningen 30 utländska dagstidningar samt ett 15-tal tidskrifter.

Klippsammanställningarna görs helt manuellt och bygger på genomläsning av inkomna tidningar och tidskrifter varefter material av intresse klippas och sammanställs. I sammanställningarna kan även tas in klipp som erhålls från utlandsmyndigheterna.

Veckovis görs även en sammanställning av det viktigaste innehållet från klippen under veckan, "Veckans klipp".

Mångfaldigande av klippsammanställningarna görs genom kopiering och distributionen sker genom intern eller extern postgång.

De dagliga klippen distribueras i första hand till mottagare inom utrikesdepartementet. Ett visst urval sänds också över telefax till några av de större utlandsmyndigheterna, i första hand FN-delegationen i New York samt ambassaden i Washington. I särskilda fall sänds även artiklar av specifikt intresse för andra utlandsmyndigheter via telefax till dessa.

Veckosammanställningarna är avsedda för utlandsmyndigheterna och går ut till dessa med normal postgång eller via kurirpost.

* Nyhetssammandrag

Detta sammanställs dagligen genom sammanfattning av de viktigaste nyheterna ur de större morgontidningarna, TT's nyhetstelegram samt Sveriges Radios ekonyheter.

Även denna produktion sker helt manuellt genom läsning av tidningarna och TT-telegrammen (direktansluten teleprinter finns inom Pressbyrån) samt avlyssning av radio-nyheterna varefter ett sammandrag författas.

Nyhetssammandraget är avsett för utlandsmyndigheterna och distributionen till dessa sker via telex (inkl radio) eller telefax.

* **Pressmeddelanden**

Texterna till dessa framställs vanligen till sin huvuddel inom Pressbyrån och omfattar frågor kring svensk utrikespolitik som bedöms vara av intresse för svenska och utländska media. Pressmeddelandena sänds till svenska redaktioner och utländska korrespondenter i Sverige samt till egna ambassader och andra nationers ambassader i Sverige. Texterna framställs, förutom på svenska, även på engelska, tyska, franska och spanska.

Distributionen baseras på bestämda sändlistor och sker normalt över telefax eller telex till större tidningar, Sveriges Radio och vissa utlandsmyndigheter medan de i övrigt sänds per post.

* **Tal mm**

Utskrifter av tal mm distribueras efter liknande former som pressmeddelanden - dock inte i samma grad efter fördefinierade sändlistor som pressmeddelandena. Talen kan sändas antingen i obeskuren form eller som sammandrag. I båda fallen gäller att underlaget tas in i pappersform och att ny utskrift av texten görs av pressbyråns personal.

De utnyttjade kommunikationsmedierna vid pressbyrån är sålunda intern och extern post, telefax och telex (inkl UD radio). Därtill finns den fasta teleprinteranslutningen från TT.

För textproduktionen utnyttjas dels ordinära skrivmaskiner dels har i ökande, men fortfarande begränsad, grad OTB-funktionen i UD's Wangsystem tagits i bruk. Man har för närvarande 3-4 arbetsplatser utrustade med Wangterminaler.

Arkivering av informationsmaterialet (pressklipp, nyhetssammandrag, pressmeddelanden mm) sker helt manuellt inom pressbyråns lokaler, vilket innebär att man saknar hjälpmedel för återsökning av informationen.

Informationssekreterarna

Pressbevakning och kontakt med massmedia sköts även av informationssekreterarna vid handels- och biståndsavdelningarna samt hos utrikesministern. Denna verksamhet är dock

volymmässigt av betydligt mindre omfattning än pressbyråns och innefattar ej någon regelbunden distribution av informationsmaterial liknande pressbyråns klippssammanställningar eller nyhetssammandrag.

Informationssekreterarnas verksamhet är i hög grad händelsestyrd och man har i stor utsträckning direktkontakt med pressen, dvs kommunikationen sker i första hand per telefon. Man producerar också från fall till fall egna pressmeddelanden och annat nyhetsmaterial som distribueras till press via telefax, telex eller post. Mängderna är dock måttliga och omfattar högst något meddelande per vecka från respektive enhet.

Hos informationssekreterarna framställs även egna pressklipp inom de områden som är av särskilt intresse för respektive avdelning. Även denna verksamhet är dock av betydligt mindre omfattning än motsvarande hos pressbyrån.

Generellt kan sägas att informationsenheterna främst har kontakt med media medan kontakterna med, och informationsspridningen till, utlandsmyndigheterna sker mera sporadiskt.

Volym

Volymmässigt, vad gäller mängden information och distributionen, utgör **pressklippen** huvuddelen av det informationsmaterial som lämnar pressbyrån. Dessa framställs dagligen 5 dagar i veckan och distribueras till drygt 100 adresser med i flera fall flera exemplar per adress. Som tidigare framgått utnyttjas dock telekommunikation endast i begränsad omfattning för distribution av dessa.

Nyhetssammandraget omfattar 1-2 A4-sidor text vilken sänds till de ca 120 utlandsmyndigheterna.

Ca 300-400 **pressmeddelanden** ges ut årligen. Omfattningen hos dessa varierar från några rader till några A4-sidor. Antalet mottagare är mycket stort - totalt för alla språkvarianter närmare 2000. Huvuddelen av dessa erhåller dock pressmeddelandena per post.

En sammanställning över informationstyper, årsmängder och antal adressater för de olika informationsslagen redovisas nedan

	Textmängd/ meddelande	Antal/ år	Adresser	
			Post	Tele
Svenska klipp	50-60 klipp	250	>100	
Utländska klipp	50-60 "	250	>100	
Veckans klipp	50-60 "	50		120
Nyhetssammandrag	1-2 sidor	250		120
Pressmeddelanden	1 sida	300-400	~2000	160
Tal mm	1-2 sidor	25-30	varierar	

Utrikesförvaltningens informationssystem

ADB-system

UD har en fastlagd långsiktig ADB-strategi som finns dokumenterad i betänkande beträffande "Administrativ utveckling och ADB inom utrikesförvaltningen" från 1984. Med denna som grund genomförs nu en omfattande datorisering vilken har som mål att skapa ett kontorsinformationssystem inom UD och utlandsmyndigheterna baserat på gemensam teknik och standard. Genom sammankoppling av datorer i Stockholm och vid utlandsmyndigheterna avser man att möjliggöra en enkel och effektiv meddelandekommunikation direkt från terminal till terminal och transport av dokument i redigerbar form på ett enhetligt sätt såväl inom som mellan myndigheter.

Vissa utrustningar förses med s k RÖS-skydd för möjliggörande av arbete med sekretessbelagd information. Därtill kommer kryptering att tillämpas vid lagring av sådan information och vid överföring via datakommunikation.

Valet har fallit på Wang som systemleverantör, bl a av skälet att Wang erbjuder ett väl integrerat urval av produkter samt att man kan erbjuda en världsomspännande support.

Hittills har ca 60 Mkr investerats i uppbyggnaden av datorstöd, främst inom UD. Ca 15-20 Mkr kommer årligen att investeras under de närmaste åren för fortsatt utbyggnad och utbildning. I planerna ingår att i stort sett varje medarbetare skall ha tillgång till datorstöd från egen terminal 1990.

Systemstrukturen bygger på minidatorlösning för UD och för de större utlandsmyndigheterna medan vissa mindre beskickningar endast kommer att förses med PC-utrustning. Inom UD finns nu ett antal större datorer och mer än 300 terminaler installerade

- **Brunkhuvudet** två centrala system (Wang 7310) med möjlighet att ansluta sammanlagt 375 terminaler
- **Gustav Adolfs Torg** datasystem VS-100 med anslutningskapacitet för 120 terminaler
- **Fredsgatan 4** datasystem VS-65 med kapacitet för 40 terminaler
- **Fredsgatan 8** datasystem VS-100 med möjlighet att ansluta 120 terminaler

Datorerna är sinsemellan helt kompatibla och sammankopplade i ett lokalt s k Wang-nät vilket innebär att de fungerar som ett integrerat system där användaren ej behöver hålla reda på vilken fysisk dator han för tillfället arbetar mot. Genom den integrerade systemkonfigurationen är möjligheterna i princip obegränsade i tekniskt avseende vad gäller vidare utbyggnad av systemet.

Vid flertalet av de större utlandsmyndigheterna har implementering av minidatorbaserade kontorsinformationssystem redan inletts och några av dem har upp till ett trettiotal arbetsstationer installerade. De myndigheter som ej har, eller ej kommer att få, integrerade kontorsinformationssystem är som regel redan utrustade med PC-system.

Den främsta tillämpningen för utrikesförvaltningens ADB-system är för närvarande ord- och textbehandling samt elektronisk post - meddelandeöverföring mellan terminaler. Härutöver körs också vissa kontorsadministrativa system som t ex det personaladministrativa systemet AIDA, ekonomiredovisning (även vid utlandsmyndigheterna) samt diarieregistret vid UD's arkiv.

Vid riksdagen och övriga departement införs datorutrustning av annan typ och fabrikat än den vid utrikesförvaltningen vilket medför att det ej blir möjligt att direkt ansluta systemen till varandra. Utveckling av en s k "gateway"-funktion planeras dock vilken på sikt skall göra det möjligt att överföra information mellan de skilda systemen.

Externa telekommunikationer

Internationellt förs telekommunikationerna idag över radio, telex, telefax och i viss utsträckning även som telefonkommunikation. Provdrift har även startats av datakommunikation med några utlandsmyndigheter över ett särskilt internationellt datanät. Inom Sverige används telefon, telex och telefax i den externa kommunikationen.

* Telefonkommunikation

är det vanligaste sättet att kommunicera lokalt, såväl i Sverige som inom respektive land för utlandsmyndigheterna. I mindre grad används telefon för kommunikation mellan UD och utlandsmyndigheterna.

* Telex

används bl a vid kommunikation med massmedia i Sverige samt som enda kommunikationssätt för kommunikation med vissa utlandsmyndigheter och som reserv eller komplement till radio för andra. Både klartext - och kryptomeddelanden överförs över telexnätet. All telextrafik med UD förmedlas idag via Erimailsystemet till vilket är kopplat vissa delrutiner inom diarietjänsten. Systemet kan även göra automatisk utskrift av arkivkopior.

* Radio

utnyttjas för meddelandekommunikation i telexformat med ett 60-tal utlandsmyndigheter. I flera fall är radio det enda tillförlitliga kommunikationsmediet, i andra fall är radiokommunikationens främsta fördel den låga kostnaden. Även radiotrafiken förmedlas via Erimail. Såväl klartext - som krypterade meddelanden överförs.

Viss radiotrafik sker som relätrafik via dels Riyadh, dels Washington. I det senare fallet överförs meddelandena till och från Sverige via "Hetan".

* Fast fjärrskriftförbindelse ("Hetan")

används för meddelandekommunikation i ett telexliknande format med New York och Washington samt för den trafik som förs per radio med vissa ambassader i Central- och Sydamerika via relästationen i Washington. Trafiken är både klartext och krypterad och fordrar ett delvis manuellt förfarande vid distributionen över det centrala Erimailsystemet. För fullständighetens skull bör i sammanhanget nämnas även den fasta förbindelse som är uppkopplad från TT till UD's pressbyrå för överföring av nyhetstelegram.

* Telefax

utnyttjas i starkt ökande utsträckning för kommunikation med såväl utlandsmyndigheter som med massmedia. I huvudsak klartextmeddelanden överförs. För några utlandsmyndigheter har även utrustning införts för krypterad telefaxkommunikation.

* Datakommunikation

mellan kontorsdatorsystemen vid UD och några utlandsmyndigheter (New York, Washington, Los Angeles och Bonn) har påbörjats som provdrift via Wang's X.25-nät Wangpac under hösten 1988.

UARDA-projektet

Bakgrund

Verksamheten inom utrikesförvaltningen består i mycket hög grad i att skapa, söka fram, bearbeta och tolka information i form av textdokument. Dessa textdokument utgör till stor del diarieförda allmänna handlingar. Diarieföringen, vilken numera är datoriserad, möjliggör åtkomst av handlingarna i kronologisk ordning. Dessutom finns en dossierplan enligt vilken sökning kan ske efter ämnesinnehåll i handlingarna. Dessa hjälpmedel till trots erfordras ofta ännu mer detaljerade sökingångar för att finna rätt information. Detta blir möjligt endast genom en långtgående datorisering.

Ett administrativt utvecklingsarbete, UARDA-projektet, har därför påbörjats med målet att med oförändrad och helst minskad personalstyrka öka tillgängligheten till beståndet av allmänna handlingar genom uppbyggnaden av ett elektroniskt lagrat arkiv vid UD.

Detta projekt är av central betydelse inte minst för pressbyrån i vars verksamhet ofta ingår att söka och sammanställa information ur befintliga manuella informationsdatabaser inom UD. Dessa är av flera slag:

- **UD's arkiv** vilket innehåller huvuddelen av departementets informationsmassa i form av arkivlagda handlingar
- **Dokumentarkiv mm** vilka innehåller handlingar från olika internationella organisationer där Sverige är medlem
- **Lokala register** förekommer inom de flesta enheter - även pressbyrån
- **Personliga register** bestående av minnesanteckningar, utkast till skrivelser etc

Systemkoncept

Vid utvecklingen av UARDA-systemet kommer följande områden att prioriteras:

- arkivdatabas över inkommande och inom UD upprättade allmänna handlingar lagrade i fulltext
- bildlagring
- lokala (enhetsvisa) databaser
- uppbyggnad av ett generellt gränssnitt för sökning i externa databaser

Systemet skall utgöra en delfunktion i utrikesförvaltningens ADB-system och skall vara tillgängligt för samtliga handläggare inom organisationen. Det skall vidare ha en hög grad av användarvänlighet med bl a ett generellt menyhanteringssystem med tillhörande stödfunktioner som tillgodoser användarens krav på att enkelt få åtkomst till olika baser och därefter kunna bearbeta informationen i den egna personliga informationsbasen.

Försöksverksamhet

Första steget i UARDA-projektet är att utveckla verktyg och former för hur arkivhandlingar skall hållas tillgängliga för handläggare. Detta sker genom en försöksverksamhet med dels en arkivdatabas dels lagring av sådan bildinformation som är kopplad till arkivdatabasens texter.

Under försöksperioden, vilken har en total omfattning av ca ett år och som redan påbörjats, kommer successivt avgående och inkommande handlingar vid en enhet (handelsenhet 1) att lagras i fulltext i en datoriserad arkivdatabas. Denna skall finnas tillgänglig för samtliga enheter inom UD (vilket innebär begränsning till enbart öppna handlingar under försöksperioden).

Bilderna läses in till bilddatabasen via en dokument-scanner, lagras på optisk disk och återsöks på särskilda grafiska arbetsstationer. De senare kan även användas för sökning av texter i arkivdatabasen. Kopplingen mellan textdokument och bilder sker via dokumentens diarienummer i arkivdatabasen.

Eftersom tillgången till en elektroniskt lagrad arkiv- och bilddatabas bör vara av stort värde i pressbyråns framtida verksamhet är det givetvis mycket angeläget att pressbyrån medverkar aktivt i försöksverksamheten för att därigenom få möjlighet att påverka den slutliga utformningen av systemet.

Presstjänstens behovsbild

En rationalisering av presstjänsten och höjning av dess servicenivå innebär med självklarhet att rutinarbete och onödiga arbetsmoment så långt som möjligt måste elimineras samtidigt som effektiva former måste skapas för informationsinhämtning och för förmedling av information. Modern telekommunikations- och datateknik erbjuder förutsättningar i detta avseende. Dock bör framhållas att kvaliteten hos den information som distribueras ytterst är beroende av kunskaper och omdöme hos de människor som svarar för selektering, bearbetning och analyser ur det inkommande informationsflödet. Tekniken förblir endast ett hjälpmedel i detta sammanhang.

Några framträdande önskemål som framkommit på olika sätt vid intervjuer och diskussioner med pressansvariga och informationsavnämare inom och utom utrikesförvaltningen, och som på något sätt är relaterade till telekommunikations- eller datatekniska möjligheter, är följande:

- * Inkommande nyhetsmaterial (nyhetstelegram, underlag för pressmeddelanden, tal mm) bör så långt som möjligt tas in direkt i presstjänstens OTB-system i elektronisk form. Motivet för detta är att undvika arbetsmomentet med ny inskrivning av sådant textmaterial som framställts med datorstöd och därför redan föreligger i elektronisk form.

Denna problematik är för övrigt inte specifik för UD's presstjänst utan förekommer generellt i samhället. Undersökningar har visat att närmare 80 % av utdata från datorbaserade informationssystem blir indata till andra datasystem.

- * Bearbetning och redigering av den inkommande informationen bör därmed också göras direkt i de mottagna texterna i de fall de mottas elektroniskt.

Även sådant textmaterial som nyskas inom presstjänsten bör uteslutande framställas i OTB-system.

- * Distribution av information - och nyhetsmaterial, oredigerat eller bearbetat, bör normalt ske över telekommunikationsmedia genom utmatning från det OTB-system där materialet hanterats.
- * En om möjligt automatiserad daglig bevakning av vissa större internationella massmedia bör ske, där ett sammanställt urval av information erhålls, selekterat efter en sökprofil som motsvarar Sveriges utrikesförvaltnings specifika intressen.
- * Möjlighet till datorstödd fritextsökning på handlingar i UD's arkiv framstår också som ett starkt önskemål.

- * Motsvarande gäller även äldre nyhetstelegram och pressklipp där det kan vara aktuellt att gå tillbaka för att t ex göra sammanställningar över vad som skrevs i pressen i en specifik fråga vid en viss tidpunkt.
- * För underlättande av de enskilda informationssekreterarnas distribution av nyhetsmaterial bör denna, åtminstone vad gäller pressmeddelanden och liknande material, tekniskt ske via presstjänstens "distributionsnät".
- * Pressklipp önskas i ökad grad (medan de fortfarande är aktuella) distribuerade till utlandsmyndigheterna.
- * Mottagarna av den information som förmedlas via presstjänsten bör ha möjlighet att själva välja vilka informationstyper de vill ha, via t ex val i en nyhetsmeny på mottagarens terminal där man kan välja mellan olika informationsslag och även beordra utskrift av önskad information.
- * Nyhetstexter som sänds till utlandsmyndigheterna behöver ibland kompletteras med förklarande kommentar från UD samt officiell "sprachregelung".
- * Möjlighet att ta del av svensk TV, åtminstone vissa nyhetsprogram, framhålls av utlandsmyndigheterna som önskvärt.

Tekniska möjligheter nu och inför nittiotalet

Informationslagring

Tekniken för uppbyggnad av textdatabaser är idag väl etablerad, även vad gäller strukturerade baser som enbart innehåller löpande text. Utsökning av information kan ske på olika sätt i sådana databaser. Fritextsökning är en vanlig teknik när det gäller större informationsdatabaser, medan i andra sammanhang olika typer av sökord åsätts dokumenten för att underlätta sökningen.

Arkivdatabasen i UARDA-projektet är just en sådan textdatabas och olika metoder för utsökning av information kommer där att prövas under projektets gång.

Även när det gäller datorstödd elektronisk bildlagring finns teknik tillgänglig och tillämpas redan i många organisationer. Dokument läses här in via bildscanners eller filmkamera och lagras på optiska skivor, mikrofilm eller magnetiska media.

Tekniken är dock ännu tämligen dyrbar och för en enskild organisation som UD praktiskt tillämpbar endast vid begränsade bildmängder. Att t ex i ett eget system successivt lagra alla pressklipp som framställs torde tills vidare vara orealistiskt från kostnadssynpunkt.

Externa databaser

Ett mycket stort antal in -och utländska kommersiella databaser finns idag. Många av dem innehåller information som i olika sammanhang kan vara av intresse för presstjänsten i dess verksamhet vid sammanställning av information eller för nyhetsfångst. UD har redan idag tillgång till en stor del av dessa databaser genom handelsavdelningens bibliotek eller huvudbiblioteket.

En praktisk svårighet för den enskilde tjänstemannen vid arbete mot en extern databas är för närvarande att dessa databaser är sinsemellan så helt olika uppbyggda både handhavandemässigt och organisatoriskt att i praktiken experthjälp erfordras om man har behov av att arbeta mot flera olika baser. Sådan expertis finns vid de nämnda biblioteken inom UD.

Databasbranschen har en uppbyggnad där ett antal "paraplyorganisationer" var för sig erbjuder kontakt med ett stort antal databaser. Dessa paraplyföretag erbjuder standardiserade användargränssnitt till de databaser man distribuerar vilket reducerar den ovan nämnda problematiken. De olika paraplyföretagens användargränssnitt skiljer sig dock åt sinsemellan.

I utbudet av externa databaser som kan vara av särskilt intresse för presstjänsten finns idag information som t ex:

- referenser till artiklar ur de större svenska morgon -och kvällstidningarna
- artiklar i fulltext ur vissa svenska tidningars och tidskrifters näringslivsavdelningar
- TT-meddelanden i fulltext
- material i fulltext från nyhetsbyråer som BBC, AP, TASS, ASAHI News Services samt från tidningar som Financial Times, Washington Post, The Guardian och Wall Street Journal

Särskilt intressant att notera är att vissa av de större utländska tidningarna börjar publicera sina upplagor via databaser redan innan tidningen nått ut till försäljning.

En fullständig förteckning över vilka databaser som för närvarande finns tillgängliga hos UD och vilka typer av information de innehåller kan erhållas från handelsavdelningens bibliotek.

Svenska massmedia

Nyhetsdistribution via telekommunikation erbjuds idag av TT och ytterligare några svenska nyhetsbyråer, bl a Förenade Landsortstidningar, A-pressen och Liberala Nyhetsbyrån. I viss utsträckning kan dessa företag också erbjuda redigerade nyhetssammanställningar. Anslutningsformerna varierar från fast teleprinterförbindelse och telex till datakommunikation.

Vad gäller databaser, utöver TT's nyhetsbank och ovan nämnda näringslivsorienterade baser, finns hos svenska massmedia inga öppet tillgängliga arkiv. Arkivsystemen hos pressen är överhuvudtaget dåligt utvecklade men planer finns nu hos de större dagstidningarna på att bygga upp egna fulltextdatabaser. Huruvida dessa kommer att göras kommersiellt tillgängliga är dock ännu oklart.

Telekommunikationsutveckling inom UD

Den omfattande datorisering som nu är under genomförande i hela utrikesförvaltningen kommer att medföra ett definitivt generationsskifte såväl vad gäller möjligheterna och sätten att producera information som möjligheterna att kommunicera. Högst sannolikt kommer den också att leda till en ökning av kommunikationsintensiteten - särskilt internationellt - eftersom denna i hög grad styrs av tillgängligheten och hanterbarheten hos existerande kommunikationsmedia samt av kostnaderna för kommunikationen.

Inom UD finns redan idag både möjlighet att kommunicera från terminal till terminal och att från en arbetsplats sprida ett och samma meddelande till många mottagare via kontorsinformationssystemet Wang Office som är installerat på Wangdatorerna.

När det gäller extern kommunikation är en koppling av Wangsystemet till telexnätet nu under implementering, vilket innebär att telexmeddelanden kan sändas internationellt lika enkelt som ett internt meddelande. Motsvarande utveckling görs också för meddelandekommunikation via UD's radionät.

En utbyggnad av datakommunikation mellan UD och utlandsmyndigheterna har som nämnts också påbörjats och huvudlinjen för den fortsatta utbyggnaden av de internationella telekommunikationerna kommer att innebära etablering av kommunikationsförbindelser dator - dator med alla utlandsmyndigheter där så är möjligt via s k X.25-nät.

Med den kommunikationsstruktur och de volymer som är aktuella är detta kommunikationssätt det mest kostnadseffektiva för huvuddelen av utlandsmyndigheterna. Provdraft baserat på Wang's internationella nät - WangPac - har påbörjats till dels USA, dels Bonn.

Via X.25 kommunikation är det redan idag möjligt att nå flertalet av utlandsmyndigheterna. Dessa ansluts antingen med en fast X.25-förbindelse till ett internationellt nät (större myndigheter) eller via en uppringd förbindelse.

Utveckling pågår också av utrustning för anslutning av telefaxmaskiner av nuvarande standard till X.25-nät. Dessutom kommer nästa generation telefaxutrustningar (enligt s k Grupp 4-standard) att vara digitala med möjlighet till direkt anslutning till datakommunikationsnät. Givetvis är det också möjligt att via samma kommunikationsnät kommunicera med andra externa parter - databaser etc.

Det torde därför stå helt klart att meddelandekommunikation från terminal till terminal, kanske kompletterad med telefaxöverföring, på relativt kort sikt kommer att inte bara ta över en betydande del av den konventionella radio -och telextrafiken utan också leda till en ökad trafikintensitet inom utrikesförvaltningen. Radio och telex kommer dock att ha en fortsatt viktig roll som dels back up för X.25 kommunikationen, dels kommer dessa system under överskådlig tid att vara huvudkommunikationsform vid ett stort antal utlandsmyndigheter där tillfredsställande X.25-kommunikation ej kan arrangeras eller blir ekonomiskt alltför oförmånlig.

Nya telekommunikationstjänster

Några nya telekommunikationstjänster -och möjligheter som kan vara av intresse i samband den fortsatta utvecklingen av press tjänsten verksamhet är bl a följande:

* X.400

Många företag i Sverige och i utlandet har redan egna fungerande system för elektronisk post. Dessa erbjuder kommunikation mellan användare inom respektive system och, i många fall, extern kommunikation till telex. Möjligheterna att sända mellan olika system eller företag är däremot begränsade, om de överhuvudtaget existerar.

För att olika interna system skall kunna kommunicera med varandra fordras det en gemensam standard för hur kommunikationen skall gå till. Arbetet på en sådan startades i slutet av 70-talet och har vid det här laget resulterat i den internationella s k X.400-standard för elektronisk meddelandekommunikation.

Standarden bygger på en mycket enkel modell som kan liknas vid vanlig brevbefordran. Användaren skriver sitt meddelande, lägger det i ett kuvert och anger mottagarens namn och adress. Kuvertet med sitt innehåll tas omhand av en transportör som sorterar posten och överlämnar kuvertet till postverket eller ett kurirföretag som via sina olika sorterings-

ställen till slut stoppar kuvertet i mottagarens brevlåda. Mottagaren kan där hämta kuvertet, öppna det och läsa innehållet.

Elektronisk kommunikation via X.400 går till på analogt sätt, med skillnaden att meddelandet "läggs i kuvert", förses med adress och skickas direkt från det egna datorsystemet till transportföretaget - i detta fall teleförvaltningen eller annat företag som erbjuder transporttjänst för X.400. Via detta företag levereras meddelandet i elektronisk form till mottagaren direkt eller via något annat motsvarande transportföretag i det fall mottagaren t ex finns i ett annat land.

X.400 använder inte något eget kommunikationsnät utan nyttjar befintliga datakommunikationsnät, t ex de publika datapaknäten. Det mervärde som tjänsten tillför utöver renodlad datakommunikation är de enhetliga formerna för hur meddelandeöverföringen skall gå till. Dessutom ingår översättnings- och konverteringsfunktioner som gör det möjligt för datorsystem som arbetar med skilda kommunikationsprotokoll att kommunicera med varandra samt funktioner som gör det möjligt att kommunicera även med telex, teletex och telefax.

X.400 som publik tjänst erbjuds nu i Sverige genom företaget TeleDelta vilket ingår i Televerkskoncernen. De flesta stora datorleverantörer har också anpassat sig efter denna standard och kan idag tillhandahålla erforderliga produktkomponenter för kommunikation över X.400.

* **Telebox**

Via TeleDelta tillhandahålls även Telebox som är ett publikt system för elektronisk post, till skillnad från de flesta andra meddelandesystem vilka är företagsinterna. Grundidén med systemet är att man kommunicerar med andra via sin egen elektroniska brevlåda. Denna kan nås över telenätet från en dataterminal oberoende av var man befinner sig. Alla brevlådor ligger väl skyddade i en central dator. I denna finns även katalog över alla anslutna användare, arkivfunktioner för att spara meddelanden enligt användarens egna önskemål, sändlistor för att möjliggöra sändning av ett och samma meddelande till ett stort antal mottagare etc.

Telebox kan nås med i stort sett godtycklig typ av terminal (förutsatt att den kommunicerar asynkront). Uppkoppling sker normalt via modem över telefonnätet men kan även göras över datex eller via en datapak X.25-anslutning.

Via Telebox är det även möjligt att skicka meddelanden till abonnenter i telexnätet och att kommunicera med andra interna meddelandehanteringssystem över X.400. Inom kort kommer det att bli möjligt också att sända teleboxmeddelanden som telefax till mottagarna.

* Broadcast via satellit

Genom avreglering och ökad konkurrens på telekommunikationsmarknaden, och genom införandet av ny teknik kommer taxorna för internationell telekommunikation att sjunka under de närmaste åren - kanske i betydande grad. Detta medför i sin tur att kommunikationslösningar som idag framstår som alltför kostnadskrävande, t ex via dedicerad satellitkapacitet, mycket väl kan vara ekonomiskt realiserbara alternativ inom några år.

En intressant teknik är här s k broadcast-kommunikation via satellit. Denna typ av kommunikation innebär att information sänds i en riktning, från en dator till flera mottagande utrustningar. Informationen som skall distribueras sänds från en dator till en basstation för vidare sändning till satelliten. Från satelliten återsänds informationen till marken där den mottas i en mottagarutrustning som kan finnas var som helst inom satellitens täckningsområde.

Till mottagarutrustningen ansluts terminal, dator eller annan utrustning på samma sätt som om utrustningen skulle varit ansluten till ett modem. Mottagarutrustningarna är s k VSAT-terminaler med en antenndiameter om ca 75 cm.

Envägskommunikation via satellit är ett intressant kommunikationsalternativ i första hand vid tillämpningar då samma information skall distribueras till många mottagande utrustningar och då informationsmängden är relativt omfattande, t ex för distribution av nyhetsinformation eller för uppdatering av distribuerade databaser.

Det är även möjligt att genom att förse signalerna med adressinformation, adressera enskilda mottagningsutrustningar i systemet.

Alternativa lösningar för presstjänsten

De sammanlagda informationsmängder som hämtas in till, bearbetas och distribueras via presstjänsten är, som tidigare framgått, omfattande. Dessa volymer kommer knappast att minska, utan tvärtom kan en fortsatt tillväxt förväntas allteftersom informations- och nyhetsutbudet växer. Detta ställer givetvis ökade krav på rationella former för framförallt selektering och bearbetning av information vilket gör en ökad grad av datorstöd nödvändig.

Samtidigt är det så att en stor del av informationshanteringen inom utrikesförvaltningen generellt sett alltmer kommer att ske med hjälp av ett gemensamt kontorsinformationssystem. Det är därför väsentligt - och nödvändigt - att presstjänstens system för informationsfångst inom utrikesförvaltningen och framförallt för distribution av information ses som en integrerad del av det gemensamma kontorsinformationssystemet.

I det följande skisseras några förslag till hur rationaliseringar kan uppnås och servicegraden ökas genom utnyttjande av ny teknik inom informationshantering och telekommunikation.

Informationsinsamling

* Pressmeddelanden, tal mm

Allt material av detta slag bör hämtas in av presstjänsten via det gemensamma kontorsinformationssystemet för undvikande av onödig inmatning av textmaterialet på nytt.

* Stående databassökning i utländska tidningar

Som redan nämnts finns via internationella databaser vissa utländska tidningars texter tillgängliga redan innan de gått i tryck. För bevakning av vad som t ex skrivs om Sverige i vissa frågor i större tidningar av intresse kan abonnemang tecknas för stående databassökning enligt en välspecifierad sökprofil.

Därmed skulle det vara möjligt att dagligen få ett aktuellt utdrag ur dessa som lagras på datormedium och sedan kan bearbetas, redigeras och vidareändas direkt från terminal inom pressbyrån.

* TT-nyheter

Av samma skäl bör datakommunikationsanslutning ske även för mottagning av TT-nyheter vilka också därmed enkelt kan redigeras direkt utgående från de mottagna texterna.

* UD arkiv, externa databaser

Enhetliga former (användarinterface) bör utvecklas för sökning såväl i UD's kommande datorbaserade arkiv, TT-Nyhetsbanken som i vissa andra externa databaser för underlättande av arbete med sammanställningar mm av information.

* Nyheter i radio/TV

Här föreslås att abonnemang för bevakning och utskrift tecknas med externt pressbevakningsföretag - t ex AB Pressurklipp vilket bevakar inte bara riksprogrammen utan även i stort sett alla lokalradiostationer. Överföring av textmaterial till pressbyrån för slutlig redigering via datakommunikation.

* Pressklipp

För pressklippssverksamheten är det nödvändigt att anlägga en helhetssyn på processen insamling - produktion - arkivering - återsökning vid valet av fortsatt strategi.

Eftersom framförallt utvecklingen av effektivare system för arkivering och informations-sökning fordrar tämligen stora investeringar bör extern upphandling av hela funktionen övervägas varigenom investeringar och kostnader för systemutveckling kan delas med andra intressenter.

Lagring

* Pressmeddelanden, tal mm

Dessa bör strikt lagras i den kommande elektroniska arkivdatabasen (UARDA) för möjliggörande av enkel återsökning.

* Pressklipp

En idag realistiskt genomförbar teknik för arkivering av pressklipp är att lagra dessa som bilder på optiskt medium. För att möjliggöra sökning i informationsmassan byggs också ett datorbaserat indexsystem upp där varje klipp förses med ett antal nyckelord. Sökning kan därefter ske i detta index direkt från terminal och önskade klipp tas fram som papperskopior från det optiska lagringsmediet.

Vid telekommunikationsanslutning till en sådan databas genomförs arbetet rent praktiskt så att sökning sker på terminal medan överföring av beställda klipp görs över telefax.

Ett koncept av detta slag studeras av AB Pressurklipp och förhandlingar kring detalj-utformning och prissättning vid eventuellt abonnemang från UD's sida föreslås tas upp.

Produktion

* Redigerad text

Allt material som från presstjänsten levereras som redigerad text bör oavsett överföringsmedium till adressaterna framställas i UD's kontorsinformationssystem. Dels gäller detta sådant material som baseras på textmängder som tas in i redigerbar form, t ex pressmeddelanden, tal, nyhetsbyråtelegram, material från databaser etc, dels sådan text som helt och hållet nyskapas av presstjänsten.

Motivet för detta är givetvis att i största möjliga grad strömlinjeforma informationsinhämtning, produktion, arkivering och distribution i en integrerad kedja.

Om framställningen av de dagliga nyhetssammandragen beslutas att även fortsättningsvis ske med egna resurser föreslås att de görs i två varianter, en för distribution externt i datanätet eller över radio/telex samt för arkivering i arkivdatabasen och en "förädlad" variant för överföring via telefax.

Den senare varianten kan härvid ha ett textinnehåll som är identiskt med den första men "förädlas" därutöver typografiskt och layoutmässigt genom utnyttjande av modern "desktop publishing"-teknik för att öka tillgänglighet och läsvärde i materialet.

* Pressklipp

På samma sätt som framhållits ovan i avsnittet Informationsinsamling måste även produktionen av pressklipp ses i sitt totala sammanhang i kedjan från informationsinsamling till arkivering. Eftersom det är förenat med höga kostnader för framförallt utveckling av effektiva arkivsystem för pressklipp talar mycket för att hela pressklippsfunktionen bör upphandlas externt för att därigenom samordningsvinster med andra användare skall kunna uppnås.

Distribution

* Inom utrikesförvaltningen

Huvudmediet för överföring av textdokument bör, som framgått ovan, vara det gemensamma kontorsinformationssystemet där dokumenten automatiskt överförs som meddelanden i Wang Office såväl inom UD som till anslutna utlandsmyndigheter enligt fördefinierade adresslistor. Genom kopplingen mellan Wangsystemet och telex/radio kan även sådana mottagare som ej har datakommunikationsanslutning men radio eller telex också ingå i dessa adresslistor.

Samma distributionsnät kan också enkelt utnyttjas av informationssekreterarna förutsatt att information från dessa också produceras i Wangsystemet.

I de fall varken datakommunikation eller radio kan utnyttjas rekommenderas följande telefax före telex då detta blir både billigare och ger möjlighet till bl a överföring de "förädlade" nyhetssammandragen.

För mottagare lokalt inom UD vilka ej använder egen dataterminal distribueras dokumenten på traditionellt vis med internpost.

Den enda rimliga distributionsformen för pressklipp förblir också via internpost, kombinerad med telefax vid sändning till utlandsmyndigheter.

*** Till massmedia**

Pressmeddelanden till viktigare massmedia och utländska ambassader sänds idag per telex eller telefax. Ett enkelt och elegant sätt att rationalisera denna distribution skulle vara att utnyttja det publika elektroniska meddelandehanteringssystemet Telebox. I detta kan lagras fördefinierade sändlistor enligt vilka systemet kan ombesörja automatisk distribution över telex och telefax av ett meddelande som översänds från UD.

Eftersom i stort sett alla aktuella massmedia är direktanslutna till TT skulle en alternativ metod kunna vara att förmedla alla meddelanden till pressen via TT's nät. Pressmeddelanden mm skulle härvid sändas till TT och därifrån enligt bestämda adresslistor vidare-sändas till media.

Förhandling kring dessa båda möjligheter föreslås tas upp med TeleDelta och TT.

*** Förslag till försöksverksamhet**

I samband med en nyligen redovisad utredning rörande förutsättningarna för införande av ny teknik för kommunikation med utlandsmyndigheterna har föreslagits att försök genomförs med satellitöverföring till utlandsmyndigheterna baserad på broadcastteknik.

Denna teknik är särskilt lämpad vid överföring av samma information till många mot-tagare, vilket ju är aktuellt i presstjänstens fall. En förutsättning är dock att informations-mängderna är tillräckligt stora.

Med användande av satellitbaserad broadcastteknik skulle det vara möjligt att från UD till utlandsmyndigheterna sända dels egen information till samtliga, eller selektivt till vissa, och dels genom samarbete med något nyhetsföretag (t ex TT) även utöka servicen med aktuell redigerad nyhetsinformation som sänds alltefter som den produceras.

Tekniskt innebär ett sådant system att UD hyr en överföringskanal för satellitdistribution och ansluter en dator i Stockholm till en nodstation i satellitnätet (eller till en annan dator ansluten till nodstationen) samt att utlandsmyndigheterna förses med erforderlig mot-tagarutrustning.

Det föreslagna provet syftar till utvärdering av denna teknik genom överföring under en period till några myndigheter i Europa via den satellitlänk som finns omedelbart tillgäng-lig (Eutelsat). Lämpligen tas ett samarbete upp med TT för ett sådant försök samt korttids-förhyrs satellitkapacitet och mottagningsutrustning genom företaget Netstar. Alternativt kan informationsöverföringen genomföras i regi av någon av de svenska informations-producenter som själva planerar erbjuda denna tjänst kommersiellt (bl a Stockholms Fondbörs).

Samordnad - paketupphandling - informations-försörjning

Till stora delar identiskt nyhetsmaterial tas in, bearbetas och distribueras av såväl UD, regeringskansliet och andra enskilda departement. Detta innebär att en mängd parallellt arbete utförs.

Vissa enheter utför inte t ex pressklippssverksamheten själva utan handlar upp denna externt, framförallt från AB Pressurklipp som har en bevakning av totalt ca 1000 tidningar och tidskrifter samt radio och TV. Pressurklipp distribuerar även TT-nyhetsbanken samt, genom företaget Data-Arkiv, en stor del av de externa databaser som kan vara av intresse för departementen.

Översynen av UD's presstjänst syftar till en rationalisering och höjning av servicenivån både vad gäller nyhetsförsörjning och möjligheterna att återvinna lagrad information. Som redan antytts leder detta lätt till investeringsbehov och utvecklingskostnader som kan bli orimliga för det enskilda departementet. Genom en samordning mellan departementen kan dubbelarbetet reduceras. Om samtidigt samarbete etableras gemensamt med ett externt företag som AB Pressurklipp kan dessa investeringar och utvecklingskostnader delas, inte bara mellan departementen, utan också med andra kunder.

En sådan handlingslinje torde vara nödvändig för att för framtiden kunna tillmötesgå ökande informationsbehov till rimliga kostnader. Därför föreslås för pressklippssverksamheten, bevakning av radio/TV, TT-nyhetsbanken samt andra externa databaser att fortsatt utveckling görs av departementen gemensamt i samarbete med AB Pressurklipp.

TV-sändningar till utlandsmyndigheter

För att direktsändning av svensk TV till utlandsmyndigheter (utöver Norge och Danmark) skall vara praktiskt möjlig måste denna ske via satellit. Att UD skulle förhyra egen satellitkapacitet för detta ändamål är otänkbart då detta i dagsläget skulle bli orimligt dyrt.

För delar av Europa finns dock en praktisk möjlighet att realisera sådana TV-sändningar. Norska televerket har i en av Intelsat's satelliter en sk transponder för distribution av TV-program till olika norska kabel-TV anläggningar. Bland de program som distribueras ingår svensk TV 1 och 2. Satelliten täcker centraleuropa och delar av Östeuropa, varför det tekniskt är möjligt att ta emot sändningarna även i dessa länder. Sveriges ambassad i Warszawa har fö sedan en tid utrustning för mottagning av sändningarna.

Vid kontakt med norska televerket har det framkommit att man har tillstånd från Intelsat endast att distribuera till abonnenter i Norge. För att legalt få tillstånd att utsträcka

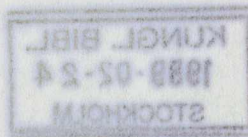
sändningsrättigheterna även till Sveriges utrikesförvaltning fordras en förändring av avtalet med Intelsat. En kontakt med Intelsat i denna fråga har utlovats från det norska televerket som bedömer utsikterna som goda att erhålla detta utökade tillstånd utan någon påtaglig kostnadsökning. Förmodligen kommer man att samtidigt begära tillstånd även för sändning till norska och danska utlandsmyndigheter.

Förutsatt att detta tillstånd erhålls kommer därmed möjlighet till TV-mottagning i Europa att formellt föreligga. Kostnaderna kommer härvid för den enskilda myndigheten att bestå i dels en närmast symbolisk abonnemangsavgift samt kostnad för mottagarantenn och dekoderutrustning (signalerna sänds i kodad form) - sammantaget ca 50 tkr.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattnings av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Finansdepartementet

Beskatning av fåmansföretag. [2]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

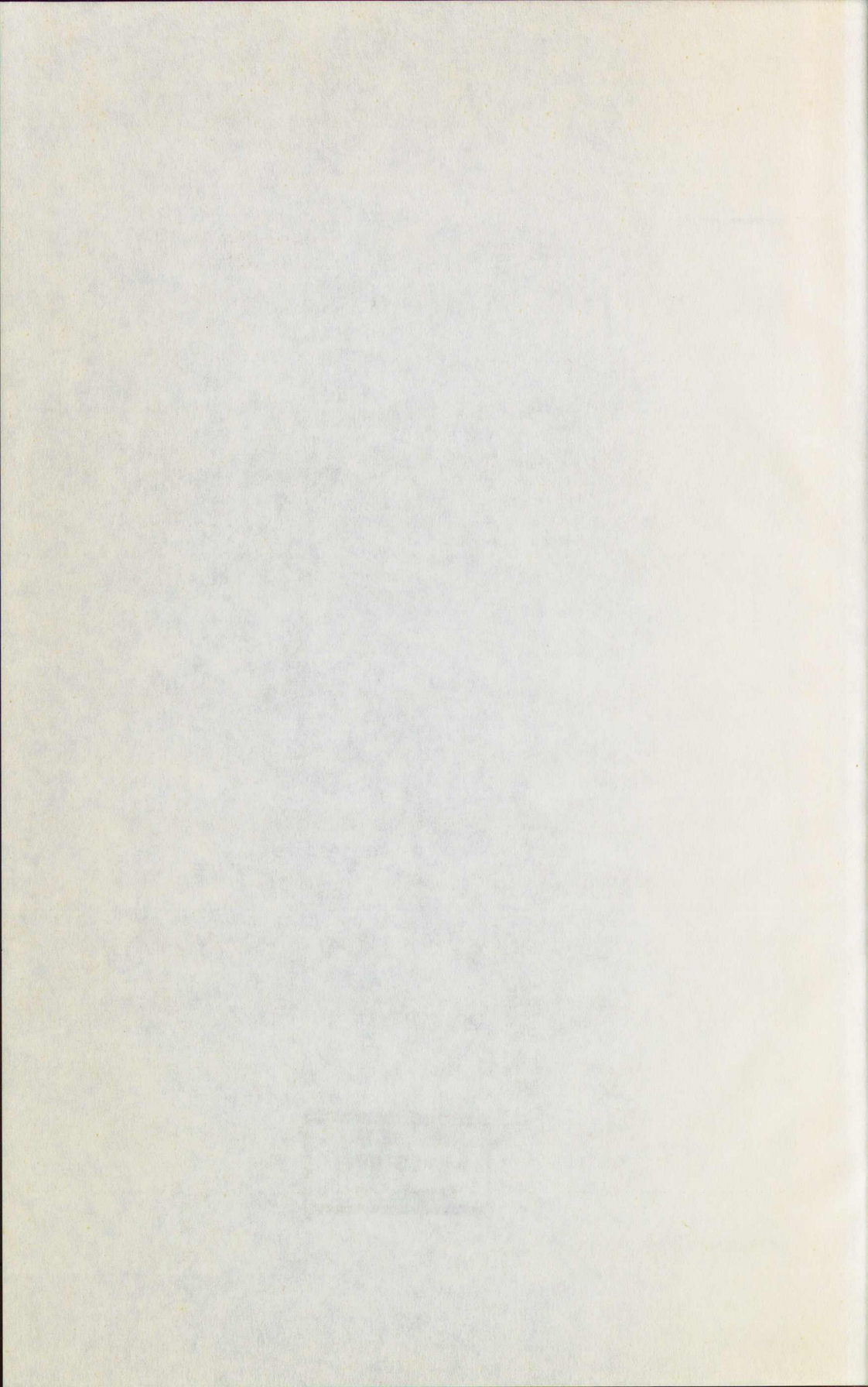
Integriteten vid statistikproduktion. [3]

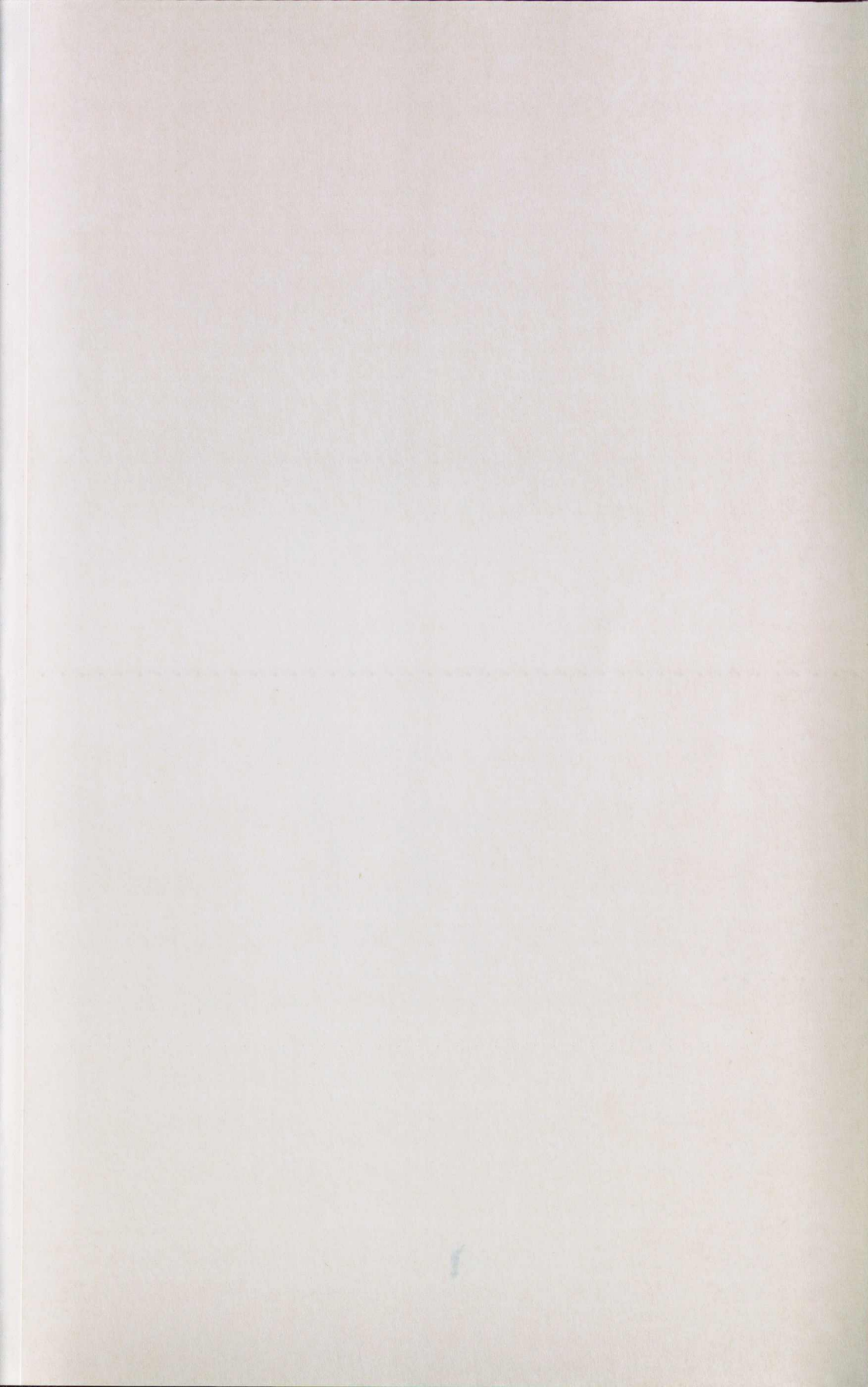
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]



STOCKHOLM
1989-03-24
KUNGL. BIBL.





ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

