

**Fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en
polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats**

Anmälan

I en anmälan till JO framförde polismannen AA klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län. Av hans anmälan och till den fogade handlingar framgick bl.a. följande.

Han har sedan några år tillbaka skrivit en del debattartiklar och i dessa vågat rikta kritik mot sin egen myndighet. Efter detta har han systematiskt motarbetats av polisledningen i Stockholm. Bland annat upprättades ett ”munkavlekontrakt”. På grund av arbetsgivarens behandling tvingades han att sjukskriva sig. Under pågående rehabiliteringsutredning har han sedan konstant motarbetats.

I september 2001 var han inbjuden att tala som polis på en internationell konferens i Oslo. Polisledningen stoppade emellertid hans resa varför han fick ta semester för att åka dit. Han fick senare reda på att polismyndigheten hade varit intresserad av vad han hade talat om på fritiden under kvällarna på konferensen. Den 26 september 2001 skulle han som privatperson hålla en föreläsning på en konferens i ABF-huset i Stockholm, vilket han informerade polismyndigheten om. Strax innan han skulle tala upplyste arrangören honom om att polisledningens jurister hade försökt stoppa hans deltagande, eftersom det kunde uppfattas som om han talade som polis. I början av oktober 2001 blev han inkallad till länskriminalens chefer för samtal, varvid han informerades om att han kunde räkna med repressalier om han fortsatte att vara frispråkig i medierna. Den 9 oktober 2001 blev han tillsammans med sitt fackliga ombud återigen inkallad till länskriminalens chefer som ville att han skulle skriva under ett kontrakt angående sina arbetsuppgifter, något som han givetvis vägrade. I mars 2002 inbjöds han att representera polisen vid en internationell konferens i Danmark. Polisledningen ville ha 30 000 kr i ersättning av arrangörerna för hans deltagande i förhoppningen att han skulle bli för dyr. Han tog då i stället semester och deltog i konferensen som privatperson.

I ett e-postmeddelande den 25 september 2002 till en av hans chefer uttalade dåvarande biträdande länspolismästaren BB bl.a. följande: ”AA har fått operera alldeles för fritt under lång tid och varit väldigt svår att få hejd på i vissa fall. Jag

tycker därför att du skall prata med CC så att ni tillsammans (och även med facket) hanterar en strategi mot vissa beteenden hos AA.”

AA tvingades också att lämna ifrån sig sin polislegitimation och sitt tjänstevapen.

Till sin anmälan fogade AA bl.a. en handling rubricerad ”Åtaganden/överenskommelser angående arbetsuppgifter” av följande innehåll.

Polismyndigheten i Stockholms län, länskriminalpolisen, tecknar följande åtagande/överenskommelse med kriminalinspektör AA.

AA skall

- I samverkan med arbetsgivarrepresentant upprätta handlingsplan inklusive mål rörande integrationsarbetet, vilket skall vara klart senast den – – –
- Anmäla samtliga erbjudanden om föreläsningar och möten, som han har för avsikt att delta i i sin roll som polis, till sin arbetsgivare för bedömning.
- I övrigt utföra sina arbetsuppgifter enligt arbetsgivarens beslut.
- Planera sin arbetstid enligt gällande arbetstidsavtal i samråd med sin närmaste chef.
- Regelbundet återrapportera resultaten av utförda arbetsuppgifter till sin närmaste chef.

AA får inte

- I sin roll som polisman göra politiska uttalanden.
- Under arbetstid delta i föreläsningar eller möten utan arbetsgivarens medgivande.

Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

Polismyndigheten (dåvarande länspolismästaren DD) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från polisöverintendenten CC och personaldirektören EE.

CC

AA är anställd som kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län och är för närvarande placerad vid integrationssektionen, länskriminalpolisen.

Bakgrund

AA har tidigare under ett antal år arbetat med integrationsfrågor inom myndigheten. Hans arbete har bl.a. bestått i att hålla föreläsningar och att bygga nätverk, företrädesvis med olika invandrarföreningar. Integrationssektionen bildades i maj 2002 och är en sektion inom länskriminalpolisen.

Under sensommaren/hösten 2001 framfördes missnöje från olika håll mot AA:s agerande som polis och framför allt mot hans sätt att beskriva enskilda poliser samt poliskåren i allmänhet. Som ett exempel på AA:s uttalanden om enskilda poliser kan nämnas att han ansåg sig förnedrad av biträdande länspolismästaren BB och att han tyckte att hon måste vara ”dum” som inte förstod att ministern (förmodligen FF) ville ha AA som föreläsare och ingen annan. – – –

Åtaganden/överenskommelse angående arbetsuppgifter

Med anledning av de inträffade händelserna bestämde sig kommissarie GG, vilken vid den aktuella tiden var AA:s närmaste chef, för att utöva ett mer aktivt ledarskap mot AA. Kommissarie GG kallade AA och dennes facklige företrädare HH till ett möte för att diskutera arbetssituationen och de krav som arbetsgivaren hade på AA som arbetstagare. För att inga missförstånd skulle uppkomma om AA arbetsuppgifter och skyldigheter upprättade kommissarie GG ett förslag till åtagande/överenskommelse angående arbetsuppgifter vilket presenterades för AA.

Kommissarie GG bedömde läget som att det var helt nödvändigt att i skriftlig form meddela AA vad som gällde för honom i sin roll som polisman. Tidigare försök att muntligen förmå AA att följa arbetsgivarens direktiv hade visat sig verkningslösa. I princip hade AA gjort vad han själv kände och tyckte utan någon som helst förankring hos närmaste arbetsledning. Någon avsikt att begränsa AA:s yttrandefrihet har inte funnits utan det skriftliga avtalet/överenskommelsen är ingenting annat än en erinran om vad som för de flesta är självklarheter. Det är ett nedtecknande av AA:s arbetsuppgifter/åligganden och en precisering av anställningsavtalet i fråga om arbetsuppgifter, arbetstider m.m. Varje arbetstagare har att iakttaga vissa skyldigheter gentemot sin arbetsgivare, vilket kommissarie GG bedömde att AA inte gjorde.

Föreläsningar i Norge och Danmark

Beträffande föreläsningarna i Oslo och Köpenhamn gjorde arbetsledningen den bedömningen att AA inte skulle representera myndigheten. Vid resan till Danmark begärde myndigheten ersättning enligt gällande riktlinjer. AA kände missnöje över denna begäran och reste därför på sin fritid. AA:s vistelse i Oslo skedde också på fritid. De aktuella resorna har alltså skett utom tjänsten.

Sedan den 21 mars 2002 har AA varit helt sjukskriven och med anledning av detta initierade arbetsgivaren en rehabiliteringsutredning den 5 juni 2002. Två stycken rehabiliteringsmöten har ägt rum och arbetsgivarens målsättning har hela tiden varit att försöka hitta lösningar så att AA snarast skall kunna återgå i arbete som kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län.

Föreläsning på ABF-huset

I Dagens Nyheter den 24 september 2002 fanns en annons införd om en kommande föreläsning på ABF-huset den 26 september 2002, ---. Annonsens utformning gav läsaren uppfattningen att AA skulle föreläsa på ABF i egenskap av företrädare för polismyndigheten, varför en kontakt togs med arrangören för att efterhöra om så var fallet. Vid detta telefonsamtal framkom att AA var inbjuden att tala i egenskap av privatperson och att han hade fått uppdraget via en förening som heter Vänner För Livet. Efter att myndigheten hade fått denna information gjordes inget ytterligare från myndighetens sida. Telefonkontakten skall ses mot bakgrunden av att arbetsgivaren tidigare påtalat för AA vilka hans arbetsuppgifter var och i vilka sammanhang han hade att representera myndigheten samt att han vid tillfället för föreläsningen var sjukskriven. Syftet var således inte på något sätt att försöka begränsa AA:s rätt att yttra sig, vare sig detta skedde i egenskap av arbetstagare eller som privatperson.

Tjänstevapen och tjänstelegitimation

Beträffande inlämnandet av tjänstevapen och tjänstelegitimation, -- - . Bilagorna (här utelämnade; JO:s anmärkning) består av de avdelningsorder som visar att den ändring som föranledde att en ny order utfärdats inte berör det som AA gör gällande i anmälan.

Omplacering

I fråga om AA:s påstående att arbetsgivaren påkallat förhandling med arbetstagarorganisationen i syfte att omplacera honom kan följande framhållas. Under rehabiliteringsutredningen påtalade AA att han mådde psykiskt dåligt av att vistas på sin arbetsplats och att denna reaktion var kopplad till den fysiska arbetsplatsen och till de chefer som är knutna dit. Som ett led i att försöka hjälpa AA att så snart som möjligt återkomma i arbete påkallade arbetsgivaren en förhandling i syfte att diskutera en eventuell omplacering av AA till en annan arbetsenhet. Att märka i sammanhanget är att AA är anställd som kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län och att det därför enligt myndighetens uppfattning ligger inom ramen för arbetsgivarens arbetsledningsrätt att omplacera honom utan att detta behöver vara föranlett av uppsägningsgrundande förhållanden såsom arbetsbrist eller arbetstagarens personliga förhållanden. I detta fall har emellertid arbetsgivarens intention enbart varit att, inom ramen för rehabiliteringen och de skyldigheter för arbetsgivaren som följer därav, hjälpa AA att återkomma i arbete.

EE

I Föreläsningen på ABF i september 2002

Inför den 26 september 2002 kunde man i dagspressen läsa annonser för ett arrangemang på ABF med rubriken "Från BB till bus & brott". Kl 18.00 skulle där hållas en paneldebatt i vilken skulle deltaga JJ, KK, AA och LL. Som titel på AA hade man i annonsen angivit "integrationspolis, debattör". AA var vid denna tid sjukskriven och företrädde inte myndigheten i integrationsfrågor. Av denna anledning kontaktade myndighetens arbetsrättsjurist ABF, genom MM, och frågade om ABF önskade en företrädare för Polismyndigheten i Stockholms län eller om AA var inbjuden att delta i egenskap av privatperson. Om ABF önskade deltagande av en företrädare för polismyndigheten, skulle myndigheten ombesörja att en sådan företrädare deltog – inte istället för AA utan tillsammans med AA. MM svarade, att det inte var ABF som arrangerade evenemanget utan en förening som heter "Vänner För Livet" och att AA säkert var engagerad som privatperson. I och med detta var samtalet avslutat och ingenting ytterligare förekom. Myndigheten kontaktade ABF just för att utröna om man ville ha en företrädare för myndigheten med i debatten. Myndigheten avstod från att kontakta AA personligen just för att denne inte skulle känna det som om någon försökte pressa honom till att avstå från att delta i arrangemanget.

II Inlämnande av tjänstevapen och legitimation

Som framgått av länskriminalpolisens yttrande har AA i enlighet med gällande tjänsteföreskrifter och avdelningsorder anmodats att lämna in tjänstevapen och legitimation. Till detta kan fogas, att personalavdelningen uppskattar att detta förekommer i ett tiotal ärenden per år och att sjukdomsdrabbade poliser oftast anmodas att lämna in tjänstevapen och tjänstelegitimation.

III Mailet

Efter samråd med biträdande länspolismästaren BB vill personalavdelningen framhålla att detta var ett internt mail mellan två av myndighetens chefer. Det är att märka, att mailet inte har riktats till AA. Mottagarna av mailet – AA:s närmaste chef med kopia till hennes avdelningschef – kände väl till ärendet och maillets innehåll måste därför ses mot bakgrund av tidigare samtal med mottagarna. Syftet har inte varit att begränsa AA:s yttrandefrihet och så har heller inte skett. Så snart det via media uppdagades att AA fått kännedom om innehållet i meddelandet och missförstått det klargjorde myndigheten sin inställning på samma sätt, dvs. via media.

DD

Bakgrund

Inspektör AA är anställd vid polismyndigheten i Stockholms län och är för närvarande placerad vid länskriminalpolisavdelningens integrationssektion. AA har tidigare under flera år på ett mycket förtjänstfullt sätt arbetat med integrationsfrågor inom myndigheten.

AA uppger i sin anmälan till JO bl.a. att han skrivit debattartiklar och i dessa vågat rikta kritik mot sin egen myndighet. Med anledning av att han offentligt kritiserat myndigheten anser han sig ha "systematiskt motarbetats av polisledningen i Stockholms län".

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, skall domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. 1 § punkten 1 RF stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. "frihet att i tal, skrift eller bilder eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor". Denna rättighet får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om meddelarfrihet ger yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF innebär att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift. Den som lämnar meddelande för införande i tryckt skrift blir ansvarig för meddelandet endast i de fall som räknas upp i 7 kap. 3 § TF, dvs. främst brott mot rikets säkerhet och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

Av 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) framgår att anställda inom polisen i arbetet skall uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iakttä självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Bedömning

Polismyndigheten vill inledningsvis betona att myndigheten självfallet respekterar personalens rätt att utöva de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland friheten att uttrycka sina tankar, känslor och åsikter. Polismyndigheten delar helt vad JO tidigare anfört om att ingen skall behöva känna oro för att hans deltagande i samhällsdebatten skall leda till kritik eller andra negativa konsekvenser för honom (JO 1988/89 s. 216). Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. AA kan därför som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. Det är för myndigheten självklart att personer i chefsställning inom myndigheten inte ingriper vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller sin rätt att på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning, t.ex. genom att delta i den politiska debatten. Polismyndigheten tar således klart avstånd från att överordnade uttalar sig eller agerar på ett sätt som kan uppfattas som ett försök att förmå den anställda att avhålla sig från att använda sig av sina rättigheter. Polismyndigheten har inte funnit något som tyder på att så har skett.

Utkastet till överenskommelse/åtagande

Som framgår av AA:s anmälan till JO har ett skriftligt utkast till överenskommelse/åtagande presenterats för AA i närvaro av den facklige

företrädaren HH av AA:s närmaste chef, kommissarie GG. Polismyndigheten hänvisar till länskriminalpolisavdelningens yttrande för en närmare redogörelse om överenskommelsens bakgrund och syfte. Utkastet till överenskommelsen bör ses i ljuset av att AA tidigare vid flera tillfällen muntligt erhållit information om vilka regler som gäller för en arbetstagare i dennes roll som polis och vad arbetsgivaren förväntar sig av den anställda. Myndigheten beklagar att AA uppfattat sådana åtgärder som är av rent arbetsledande karaktär som uttryck för att begränsa hans grundlagsskyddade yttrandefrihet. Redan här vill myndigheten betona att överenskommelsen definitivt inte var avsedd att försöka begränsa AA:s yttrandefrihet.

JO har tidigare haft anledning att uttala sig i frågan om dylika överenskommelser (JO 2000/01 s. 544). JO anförde därvid bl.a. följande. "Yttrandefriheten gentemot det allmänna är grundlagsskyddad och kan inte inskränkas genom avtal. Den är dock samtidigt fakultativ på så sätt att den enskilde inte behöver utnyttja denna rättighet. Det är därför i princip möjligt för en enskild tjänsteman att besluta att inte utnyttja denna rättighet i visst eller vissa avseenden och att låta detta komma till uttryck genom en överenskommelse med arbetsgivaren. Sådana beslut eller överenskommelser är dock inte bindande för den enskilde tjänstemannen. Den som vill bryta däremot är således i sin fulla rätt att göra det och omfattas då av regeringsformens skydd. Det finns dock enligt min mening all anledning att vara försiktig med överenskommelser av detta slag. Det kan finnas en risk för att någon eller några tjänstemän känner sig mer eller mindre tvingade att ingå ett sådant avtal. Tjänstemännen kan också uppfatta avtalet som bindande och därför avstå från att utnyttja yttrandefriheten. Om detta blir följden av en överenskommelse är det givetvis allvarligt. Överenskommelsen har då i praktiken fått verkan av en "munkavle" och inneburit en inskränkning av yttrandefriheten."

JO har också uttalat sig i frågan om en arbetsgivare får införa ordningsföreskrifter om vem som får uttala sig som företrädare för myndigheten i en viss fråga och även om vad som skall sägas (JO 1995/96 s. 454). JO anförde därvid följande. "Det kan inte föräntas kritik att en offentlig arbetsgivare bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor som hänger samman med verksamheten och därför utfärdar föreskrifter eller på annat sätt bestämmer om vem som får uttala sig eller vad som får sägas på *myndighetens* vägnar i en fråga. Det är emellertid av utomordentligt stor vikt att en myndighets reglering av frågor av detta slag utformas så, att det klart framgår att det inte handlar om något försök att påverka de anställda eller ledamöter i myndighetens styrelse när det gäller deras rätt att i kraft av sin yttrandefrihet ge uttryck åt sina *privata åsikter*."

Polismyndigheten vill framhålla att de åtgärder som vidtagits för AA:s vidkommande enbart föräntats av behovet av en tydlig arbetsledning för att verksamheten skall fungera på ett för myndigheten tillfredsställande sätt. Myndigheten vill också framhålla att det i ett anställningsförhållande är en grundläggande princip att det är arbetsgivaren som leder och fördelar arbetet. En offentliganställd måste i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv och på så sätt vara lojal mot arbetsgivaren. Lojalitetsplikten i ett anställningsförhållande innebär vidare att en arbetstagare skall utföra de arbetsuppgifter denne är anställd att utföra och i övrigt följa den arbetsledning och de föreskrifter som arbetsgivaren meddelar.

Mot bakgrund av ovanstående anser myndigheten att det inte kan vara felaktigt att genom en skriftlig överenskommelse/åtagande informera en anställd om vilka hans arbetsuppgifter är och vad som förväntas av honom inom ramen för hans anställning som polisman. Enligt myndighetens uppfattning bör det emellertid av en sådan handling mycket tydligt framgå att avsikten med överenskommelsen inte är att begränsa den anställdes yttrandefrihet. Myndigheten anser att det kan finnas visst fog för uppfattningen att utkastet till överenskommelsen i detta avseende inte var tillräckligt tydligt. Myndigheten vill ånyo framhålla att avsikten med överenskommelsen aldrig var att göra intrång i AA:s yttrandefrihet.

Av bestämmelserna i 1 kap. 9 § RF följer att myndigheten har en grundläggande skyldighet att bl.a. iakttä saklighet och opartiskhet. Det är därför av stor vikt att de uttalanden en anställd gör på *myndighetens vägnar* uppfyller kravet på objektivitet, (jfr även JO 1974 s. 127). Det är i ljuset av detta som uttrycket – ”AA får inte i sin roll som polisman göra politiska uttalanden” – i utkastet skall läsas. Som myndigheten angett ovan borde denna föresats emellertid ha uttryckts på ett tydligare och mer nyanserat sätt.

Föreläsningarna i Norge och Danmark

Polismyndigheten hänvisar i denna del till de bifogade skrivelserna från länskriminalpolisavdelningen och personalavdelningen och vill betona följande. Myndigheten ansåg inte att AA skulle företräda polismyndigheten vid de två föreläsningarna och motsatte sig därför att AA skulle hålla föreläsningarna i tjänsten. AA valde då istället att ta semester och i egenskap av privatperson hålla sina anföranden. Myndigheten har givetvis inte några synpunkter på vad AA uttalar när han inte företräder myndigheten. Polismyndigheten har för övrigt inte funnit något belägg för AA:s påstående om att myndigheten genom att fråga andra konferensdeltagare försökt efterforska vad AA i samband därmed skulle ha uttalat.

Seminariet i ABF-huset

Det kan te sig som mer naturligt om AA själv hade fått möjlighet att förklara huruvida han företrädde myndigheten eller var engagerad som privatperson vid det aktuella tillfället. Av personalavdelningens skrivelse framgår dock att anledningen till att så inte skedde var av hänsyn till AA själv. Myndigheten vill även framhålla att ABF erbjöds möjlighet att anlita en företrädare för myndigheten som kunde delta i det aktuella seminariet tillsammans med bl.a. AA.

Inlämnandet av tjänstevapnet och polislegitimationen

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter angående förvaring av tjänstevapen och ammunition (FAP 943-1) som gäller från och med den 1 januari 1974. Av punkten 1.3 framgår att då polisman är borta från tjänsten längre tid än 30 dagar eller om han av annan anledning kan förutse att vapen under längre tid inte kommer att användas skall vapnet inlämnas till vapenredogörare för förvaring i inbrottskyddat förvaringsrum. Inom polismyndigheten finns en myndighetsövergripande föreskrift om myndighetens skjutvapen samt expanderbar batong (TjF 2002:18, 104-C som den 15 december 2002 ersatte TjF 2002:09, 104-C. Den sistnämnda föreskriften trädde i kraft 1 juli 2001 och ersatte då TjF 1995:18, 933-A).

Rikspolisstyrelsen har även utfärdat föreskrifter om tjänstekort för polisman (polislegitimation), RPSFS 1989:11, FAP 791-2. Där anges bl.a. att polislegitimationen skall återlämnas vid längre tids tjänstledighet på grund av sjukdom, om inte särskilda skäl föranleder annat (5 §). Inom polismyndigheten finns en myndighetsövergripande föreskrift som gäller handläggning av tjänstekort, polislegitimation, polisbricka, m.m. (TjF 2002:16, 791-A som den 1 november 2002 ersatte den tidigare gällande TjF 1997:18, 791-A).

Med stöd av dessa tjänsteföreskrifter får bl.a. en avdelningschef i order närmare bestämma hur hanteringen inom nämnda område skall gå till inom hans eller hennes verksamhetsområde. I länskriminalpolisavdelningens order om vissa rutiner för beviljande av tjänstledighet och annan ledighet, AO LKP 1999:3, 722-A, som trädde i kraft den 17 september 1999, angavs bl.a. att tjänstekort/polislegitimation och tjänstevapen med ammunition skall lämnas in vid sjukfrånvaro som varat eller kan antas fortgå i mer än 30 dagar i följd. Avdelningsordern ersattes den 9 september 2002 av AO LKP 2002:2, 722-A, dock med samma lydelse beträffande rutinerna vid sjukfrånvaro. Bifogat till länskriminalpolisavdelningens yttrande finns de avdelningsorder som visar såväl den föregående som den nuvarande lydelsen. Tillkomsten av avdelningsordern har således inte någon beröring med AA:s person. Beträffande förfarandet i övrigt så är det enbart ett utslag av de normala rutiner som gäller för samtliga anställda vid polismyndigheten i Stockholms län.

Det interna e-postmeddelandet

Polismyndigheten hänvisar i denna del till personalavdelningens yttrande.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 17 oktober 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning**Inriktningen av utredningen**

Jag vill inledningsvis framhålla att JO som regel inte utreder klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Skälet härtill är att det finns en särskild ordning för hur sådana arbetstvister skall lösas. Detta skall ske genom fackliga förhandlingar eller i sista hand genom en rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Av AA:s anmälan framgår att han anser sig vara systematiskt motarbetad av sina chefer i polismyndigheten på grund av den kritik som han offentligen har riktat mot myndigheten. Han har ytterligare utvecklat detta i sina kommentarer till myndighetens remissvar och därvid bl.a. nämnt att han vid ett stort antal tillfällen har fått byta tjänsterum i polishuset.

Frågor som gäller AA:s arbetssituation i allmänhet bör i enlighet med vad som har sagts i det föregående behandlas i den särskilda ordning som gäller för handläggning av arbetstvister. AA har emellertid i sin anmälan också angett ett antal konkreta händelser som han betraktar som försök från polismyndighetens sida att tysta ned honom. Det är här således fråga om påståenden om att myndigheten vid ett antal tillfällen har ingripit mot honom i syfte att inskränka hans yttrandefrihet. Utredningen i ärendet har inriktats på dessa händelser.

Den rättsliga regleringen

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt, meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Denna frihet tillkommer också offentliganställda.

Av 2 kap. 12 § RF framgår att yttrandefriheten får begränsas genom lag eller, såvitt gäller förbud att röja sådant som någon erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, genom annan författning. Någon annan form för begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten finns inte.

En befattningshavare vid en myndighet har således i princip rätt att fritt ge uttryck för sin uppfattning om den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns regler som i olika hänseenden begränsar de offentliganställdas rätt att yttra sig om vad de har fått veta i samband med sin anställning. Ingen av dessa regler innefattar emellertid en begränsning av möjligheterna att framföra sådana synpunkter på den egna myndighetens verksamhet som det här är fråga om.

Regeringsformens skydd för yttrandefriheten innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd hos myndigheten med anledning av att denne utanför det område som omfattas av sekretess har lämnat uppgifter om den egna myndigheten eller gett uttryck för sin uppfattning om dennas verksamhet i olika hänseenden. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att dess anställda utövar denna frihet. En offentlig arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka sina anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten.

Den som är anställd vid en myndighet har således rätt att, utan att behöva befara repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar honom däremot inte från hans skyldighet att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv oavsett vilken uppfattning han kan ha om dessa. Grundlagsreglerna är nämligen inte tillämpliga i fråga om sådana åligganden för en anställd vid en myndighet som följer av hans anställning (jfr prop. 1973:90 s. 302). Av det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet mellan myndigheten och den enskilde kan följa faktiska begränsningar av dennes möjligheter att utnyttja den grundlagsskyddade yttrandefriheten (jfr JO 1993/94 s. 496 och 1995/96 s. 454). Den som är anställd vid en myndighet kan t.ex. inte under hänvisning till regeringsformens regler om yttrandefrihet kräva att få i tjänsten hålla föredrag eller föreläsningar där han framför sin syn på anställningsmyndighetens verksamhet. Av arbetsgivarens allmänna rätt att leda och fördela arbetet följer att utövandet av sådana aktiviteter kräver arbetsgivarens godkännande.

Avtalsutkastet

Enligt vad polismyndigheten uttalat var det avtalsutkast som AA bifogat sin anmälan att betrakta som en åtgärd av arbetsledande karaktär genom vilken han erinrades om de regler som gäller för en arbetstagare i dennes roll som polis och om vad arbetsgivaren förväntar sig av den anställda. Myndigheten har vidare upplyst att AA vid flera tidigare tillfällen muntligen erhållit sådan information.

Såvitt gäller den punkt i avtalsutkastet genom vilken AA skulle förbjudas att i sin roll som polisman göra politiska uttalanden har polismyndigheten framhållit att avsikten inte var att göra intrång i AA:s yttrandefrihet; uttrycket skall enligt myndigheten i stället ses i ljuset av vikten av att de uttalanden som en anställd gör på myndighetens vägnar uppfyller kravet på objektivitet. Myndigheten har emellertid också uttalat att detta borde ha uttryckts på ett tydligare och mer nyanserat sätt.

Den här diskuterade punkten i avtalsutkastet har getts en så generell avfattning att den lätt kan uppfattas som ett otillbörligt försök att begränsa AA:s yttrandefrihet. Det kan, som JO tidigare har uttalat, i och för sig inte föranleda någon kritik att en myndighet bestämmer om vem som får uttala sig eller vad som får sägas på

myndighetens vägnar. En reglering av detta slag måste emellertid utformas på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om att reglera den anställdes möjligheter att i kraft av sin yttrandefrihet ge uttryck åt sina privata åsikter (se JO 1995/96 s. 454). Enligt min mening borde man helt ha avstått från att i avtalsutkastet reglera frågan om AA:s yttranden i tjänsten (jfr JO 2000/01 s. 544).

Mot bakgrund av vad som har sagts i det föregående om en arbetstagares förpliktelser gentemot arbetsgivaren föranleder avtalsutkastets innehåll i övrigt inte något uttalande från min sida. Frågan om ett avtal av det här aktuella slaget är en lämplig form för att erinra en anställd om de förpliktelser som han åtagit sig genom anställningsavtalet är också den av renodlat arbetsrättslig natur och lämpar sig därför inte för några åtgärder från JO:s sida.

Föreläsningen i Oslo

Av de skäl som har redovisats i det föregående ger polismyndighetens ställningstagande att inte tillåta AA att i tjänsten medverka som föreläsare vid en konferens i Oslo inte anledning till något uttalande från min sida.

AA har gjort gällande att en företrädare för polismyndigheten tagit kontakt med en annan deltagare i konferensen i Oslo för att ta reda på vad han talat om under kvällarna. Polismyndigheten har förklarat att den inte funnit något belägg för riktigheten av detta påstående. Jag finner det inte meningsfullt att utreda frågan vidare.

Föreläsningen i Köpenhamn

Polismyndigheten har uppgett att den inte ansåg att AA skulle företräda polismyndigheten vid denna föreläsning och att den därför motsatte sig att han skulle hålla föreläsningen i tjänsten.

CC har i likhet med myndigheten anfört att arbetsledningen gjorde den bedömningen att AA inte skulle representera myndigheten vid tillfället. Han har emellertid tillagt att myndigheten inför AA:s resa till Danmark begärde ersättning enligt gällande riktlinjer samt att detta väckte AA:s missnöje varför denne reste på sin fritid. AA har i sina kommentarer till remissvaret uppgett att han inledningsvis fick beskedet att man inte tänkte låta honom delta i konferensen i Köpenhamn men att myndigheten, sedan den kontaktats av arrangören, ändrade sig och medgav att han reste under förutsättning att arrangören betalade för hans medverkan.

Som har sagts i det föregående är en arbetsgivares beslut att inte låta en arbetstagare delta i en konferens i tjänsten inte av den arten att det kan föranleda något uttalande från JO:s sida. Detsamma gäller i fråga om en begäran från en arbetsgivares sida om ersättning för att arbetsgivaren ställer en arbetstagare till en konferensarrangörs förfogande t.ex. som föreläsare eller föredragshållare. Det kan emellertid konstateras att myndighetens handläggning av frågan om AA:s medverkan i konferensen i Köpenhamn framstår som inkonsekvent och svårförståelig.

Seminariet i ABF-huset

Såvitt gäller seminariet i ABF-huset framgår av utredningen att polismyndigheten med anledning av en tidningsannons tog kontakt med arrangören för att höra efter om AA skulle föreläsa vid seminariet som företrädare för polismyndigheten. Man fick då beskedet att han var inbjuden i egenskap av privatperson. Enligt CC togs denna kontakt mot bakgrund dels av vad myndigheten tidigare informerat AA om beträffande dennes arbetsuppgifter, dels det förhållandet att AA vid den aktuella tidpunkten var sjukskriven. EE har uppgett att man, eftersom AA vid tillfället inte företrädde myndigheten i integrationsfrågor, kontaktade arrangören och frågade om denne önskade en företrädare för myndigheten eller om AA var inbjuden att delta i egenskap av privatperson. Orsaken till att man inte kontaktade AA personligen var enligt EE att denne inte skulle känna det som om någon försökte pressa honom till att avstå från att delta i arrangemanget.

Myndigheten har för sin del uttalat att det kan te sig som mer naturligt att AA själv hade fått möjlighet att förklara om han företrädde myndigheten eller var engagerad som privatperson. Anledningen till att så inte skedde var emellertid hänsynen till AA själv. CC har vidare framhållit att syftet med kontakten inte var att begränsa AA:s yttrandefrihet och att så inte heller skett.

För egen del anser jag – tydligen i likhet med polismyndigheten – att det hade varit naturligt att en företrädare för myndigheten hade tagit kontakt med AA själv för att få veta i vilken egenskap denne skulle uppträda vid seminariet. Myndigheten har, som nyss nämnts, som skäl för sin underlåtenhet i detta avseende åberopat hänsynen till AA. Det borde emellertid ha stått klart för myndigheten att arrangören sannolikt skulle upplysa AA om kontakten och att det fanns risk för att såväl arrangören som AA skulle uppfatta polismyndighetens agerande som ett sätt att chikanera AA på grund av missnöje med dennes sätt att utöva sin yttrandefrihet. Enligt min mening förstärktes denna risk genom polismyndighetens erbjudande att sända en egen officiell företrädare till seminariet, eftersom detta kunde uppfattas som ett försök att utöva kontroll över AA:s framträdande.

E-postmeddelandet

Vad gäller BB:s e-postmeddelande har EE uppgett att det varit fråga om ett internt meddelande mellan två av myndighetens chefer och att syftet inte varit att begränsa AA:s yttrandefrihet. Det kan emellertid konstateras att meddelandet avfattats på sådant sätt att det lätt kunde tolkas som ett uttryck för ett sådant syfte. Jag vill vidare framhålla det angelägna i att också interna meddelanden av detta slag avfattas med omsorg och eftertanke; detta särskilt med hänsyn till att erfarenheten visar att ett skriftligt meddelande inte sällan får större spridning än vad som varit avsett.

Frågorna om tjänstevapen och tjänstelegitimation

Med hänsyn till vad polismyndigheten upplyst om AA:s tjänstevapen och tjänstelegitimation föranleder dessa frågor inte något uttalande från min sida.

Sammanfattande anmärkningar

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten, även om den inte haft för avsikt att begränsa AA:s grundlagsskyddade yttrandefrihet, vid ett antal tillfällen har agerat på ett sätt som har varit ägnat att inge AA den uppfattningen att myndigheten har haft ett sådant syfte. Jag vill med anledning härav understryka det angelägna i att en myndighet hanterar frågor om de anställdas yttrandefrihet på sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar att myndighetens ledning inte accepterar att de anställda i kraft av sin yttrandefrihet offentligen framför kritik mot myndigheten.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.