

En polischef har genom att kritisera en anställd som skrivit en debattartikel i Polistidningen kränkt den anställdes yttrandefrihet

Beslutet i korthet: En anställd vid Polismyndigheten kallades till ett s.k. medvetandegörande samtal. Enligt Polismyndigheten är syftet med ett sådant samtal att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida. En av punkterna som togs upp vid samtalet var en debattartikel i Polistidningen som den anställde hade skrivit. Med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivning av ett medvetandegörande samtal får enligt JO det som tas upp vid ett sådant samtal typiskt sett ses som en tillrättavisning. Utrymmet att i samtalet ta upp frågor med anledning av att en anställd använt sin yttrandefrihet är ytterst begränsat. Vid mötet uttryckte sig lokalpolisområdeschefen på olika sätt negativt om att den anställde hade skrivit artikeln. Enligt JO gick dessa uttalanden längre än vad som är tillåtet och får ses som en överträdelse av repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Lokalpolisområdeschefen kritiserar för detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 februari 2023 förde polisen AA fram klagomål mot Polismyndigheten. Enligt AA hade Polismyndigheten vidtagit repressalier mot henne för att hon publicerat en debattartikel i Polistidningen. Repressalierna bestod i att hon kallats till ett s.k. medvetandegörande samtal där debattartikeln var en av tre punkter som diskuterades. I den skriftliga dokumentationen av samtalet som upprättades efteråt hade den del som avsåg debattartikeln lyfts in i ett eget dokument men då var skadan redan skedd. AA har till JO gett in bl.a. debattartikeln, en ljudinspelning av det medvetandegörande samtalet och en transkribering.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 16 augusti 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare. Polismyndigheten lämnade också in en promemoria med titeln Yttrandefriheten, som upprättats inom myndigheten och bl.a. behandlar repressalieförbudet (daterad 2017-08-29).

Av Polismyndighetens yttrande framgår följande.

Bakgrund och redovisning av dokumentationen

Den 22 januari 2023 publicerades AA:s debattartikel i Polistidningen med rubriken ”Mitt förtroende är skadat sedan länge”. Artikeln handlar om etik och moral inom Polismyndigheten och AA tar bl.a. upp två exempel där hon kritiserar chefers hantering av olika beslut inom myndigheten.

Den 1 februari 2023 kallades AA till ett medvetandegörande samtal. Vid samtalet närvarade, förutom AA, chefen för lokalpolisområdet, CC, DD (ordförande i Polisförbundet) samt EE (huvudskyddsombud). Samtalet spelades in av AA. Inspelningen har bifogats anmälan till JO och varit tillgänglig för Polismyndigheten.

Av ljudinspelningen framgår att CC har kallat till ett medvetandegörande samtal, bl.a. till följd av händelser under föregående vecka. Han beskriver att ett medvetandegörande samtal är en mildare form av korrigeringssamtal efter tillsägelse, att steget efter medvetandegörande samtal är erinran och därefter åtgärder enligt lagen om offentlig anställning. CC betonar dock att det aktuella samtalet handlar om samarbetssvårigheter snarare än misskötsamhet, och uppger att det har tre delar. De inledande delarna avser upplevda samarbetssvårigheter och negativ arbetsmiljömässig påverkan på medarbetare inom Polismyndigheten. Den avslutande delen avser den aktuella debattartikeln.

CC inleder samtalspunkten om debattartikeln med att betona att AA har yttrande- och meddelandefrihet och att samtalet inte är ett ifrågasättande av hennes rätt att skriva en debattartikel i en tidning. Han konstaterar även att det finns ett repressalieförbud som innebär att han är förhindrad att kritisera AA för att hon har använt sig av sin meddelandefrihet. CC uppger vidare att han i egenskap av arbetsgivare har rätt att bemöta sakinhållet i artikeln och ge sin syn på saken. DD frågar i det sammanhanget hur det är möjligt att göra arbetsgivarens bemötande av innehållet i artikeln till en punkt i ett medvetandegörande samtal. CC hänvisar då till en intern promemoria ... som enligt honom ger stöd för att ta upp punkten i det medvetandegörande samtalet.

CC anför att arbetsgivaren anser att flera av uppgifterna i debattartikeln är felaktiga, vilket lett till att berörda medarbetare mår dåligt och känner sig kränkta. Enligt CC har många medarbetare hört av sig till honom med anledning av artikeln, då det med lätthet går att härleda vilka personer som avses i texten. CC anför vidare att AA på detta sätt har skapat en dålig arbetsmiljö för de direkt inblandade, men även för närstående och kollektivet. CC återkommer under samtalet till att han inte förstår syftet med att AA uttryckt sig på det sättet hon har gjort i debattartikeln och att det inte skapar en god arbetsmiljö. CC poängterar i detta sammanhang även att AA är skyddsombud.

DD ifrågasätter återkommande under det medvetandegörande samtalet att debattartikeln tas upp som en punkt i detta.

Det medvetandegörande samtalet dokumenterades, i de delar som inte avsåg debattartikeln, på den blankett som myndigheten tagit fram för sådana samtal, ”Dokumentation vid medvetandegörande samtal”. Samtalet kring debattartikeln dokumenterades i en separat promemoria, ”Samtal kring artikel i Polistidningen”, vilket AA bifogat anmälan. Båda dokumenten är daterade den 1 februari 2023. Den 8 februari 2023 återsamlades CC, AA och DD för att bl.a. läsa igenom dokumenten.

Synpunkter från berörd befattningshavare

Av yttrande från CC, chef för lokalpolisområde Västra Fyrbodalen, framgår i huvudsak följande. Vid det medvetandegörande samtalet var hans uppfattning att han hade rätt att bemöta innehållet i AA:s debattartikel. Denna uppfattning hade han fått sedan han tagit del av en promemoria från Polismyndighetens

rättsavdelning, avseende frågor kopplade till yttrandefrihet. Av promemorian framgår bl.a. följande på s. 3:

”Repressalieförbudet hindrar inte en arbetsgivare från att ha samtal med en anställd om dennes kritik mot arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan bemöta den anställdes kritik och ge sin syn på saken, såväl till allmänheten som till den anställde. Arbetsgivaren får dock inte angripa det förhållandet att den anställde har utnyttjat sin meddelarfrihet och vänt sig till pressen med sin kritik”.

Gällande yttranden från anställda som kan uppfattas som kränkande framgår vidare på s. 3:

”I vissa ytterlighetssituationer kan arbetsledningsåtgärder godtas, t.ex. i syfte att förebygga förtroendeskador av ungefär samma slag som de som riskerar uppkomma vid jävsförhållanden. Ett utrymme finns vidare för att vidta åtgärder med anledning av allvarliga samarbetssvårigheter, även om dessa ytterst kan ha sin grund i att en arbetstagare utnyttjat sin yttrandefrihet.”

Han tog dock till sig DD:s uppfattning att det medvetandegörande samtalet inte skulle omfatta bemötandet av artikeln. Efter mötet kontaktade han en av Polismyndighetens arbetsrättsjurister som gav rådet att bemötandet av artikeln inte skulle ingå i det medvetandegörande samtalet, och att det skulle dokumenteras separat. Han rättade sig efter detta och upprättade därför två olika dokument. I dokumentationen över det medvetandegörande samtalet nämns ingenting om artikeln och någon arbetsrättslig ”rättsverkan” är därmed utesluten. För att ytterligare förtydliga att bemötandet av AA:s artikel inte ingick i det arbetsrättsliga samtalet upprättades en separat promemoria över det samtalet. Syftet med att dela upp dokumentationen var att göra det tydligt att han ändrat sin bedömning och att det medvetandegörande samtalet inte skulle omfatta artikeln.

Polismyndigheten redovisade därefter följande bedömning.

Repressalieförbudet

Av utredningen framgår att CC höll ett så kallat medvetandegörande samtal med AA. Syftet med ett sådant samtal är att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida.

Av inspelningen av samtalet framgår att det inleds med en punkt om upplevda samarbetssvårigheter och därefter följer en punkt om påstådd negativ arbetsmiljömässig påverkan. Samtalets avslutande del berör en debattartikel som AA skrivit i Polistidningen och som innehåller kritik mot Polismyndigheten.

Under samtalet uttrycker CC upprepade gånger att han inte avser att kritisera förhållandet att AA har använt sig av sin yttrande- och meddelarfrihet. Han förklarar även att han, mot bakgrund av det s.k. repressalieförbudet, inte har rätt att i egenskap av företrädare för AA:s arbetsgivare ifrågasätta att AA har gett uttryck för sina åsikter i en debattartikel, men att han såsom företrädare för arbetsgivaren däremot får bemöta innehållet i artikeln.

I samtalet riktar dock CC kritik mot AA för att hon uttryckt sig som hon gjort i den aktuella debattartikeln. Han uttalar även att AA genom debattartikeln har skapat en dålig arbetsmiljö.

CC har framfört att han i vart fall vid tidpunkten för samtalet inte uppfattat att aktuell kritik hänförlig till debattartikeln var i strid med repressalieförbudet. Han har hänvisat till ovan citerade avsnitt i en intern promemoria som bl.a. anger att det finns utrymme att vidta åtgärder i vissa ytterlighetssituationer i syfte att förebygga förtroendeskador (promemoria daterad 2017-08-29, se ovan...). Polismyndigheten noterar att det i direkt anslutning till nämnda citat i promemorian även nämns att de åtgärder som vidtas inte får ha karaktären av

bestraffning eller någon slags sanktion mot arbetstagaren för att han eller hon har utnyttjat sin yttrandefrihet.

Med hänsyn till vad CC framförde om debattartikeln vid det inspelade samtalet, och särskilt med beaktande av det sammanhang under vilket uppgifterna lämnades, dvs. inom ramen för ett medvetandegörande samtal, anser Polismyndigheten att AA svårligen kan ha uppfattat situationen på något annat sätt än att hon under samtalet utsattes för kritik från arbetsgivaren på grund av att hon skrev den aktuella artikeln. Polismyndigheten anser vidare att det genom utredningen inte är visat att det i detta fall förelåg en sådan ytterlighetssituation som beskrivs i den aktuella promemorian. Oavsett om CC:s avsikt var en annan, vilket det saknas anledning att betvivla, anser Polismyndigheten därför att utredningen ger stöd för att de aktuella uttalandena om debattartikeln var i strid med repressalieförbudet.

Dokumentationen

Av utredningen framgår att samtalet avseende debattartikeln har dokumenterats i en separat promemoria, skild från dokumentationen av det medvetandegörande samtalet. I själva verket genomfördes samtalen vid ett och samma möte och i ett sammanhang. Den upprättade dokumentationen riskerar därför att ge en ofullständig och inkorrekt bild av vad som förevarit. Det är självklart inte godtagbart, oavsett vad som är förklaringen till detta.

Avslutande synpunkter

Ett bemötande från arbetsgivarens sida av kritik som en medarbetare har uttryckt i kraft av sin yttrandefrihet, exempelvis i en debattartikel, ska självklart hanteras på ett sätt som inte riskerar att uppfattas som en form av repressalie. Såväl generellt som i det aktuella fallet framstår det ur ett yttrandefrihetsperspektiv som olämpligt att bemöta kritiken inom ramen för ett medvetandegörande samtal. Polismyndigheten beklagar det inträffade.

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med det avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. (Se 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen.)

Yttrandefriheten har ett särskilt skydd genom tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Enligt TF står det var och en fritt att uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. TF gäller tryckta skrifter som är utgivna och bestämmelsen avser således exempelvis offentliggörande i tryckta tidningar. En motsvarande reglering finns i YGL och den gäller t.ex. tidningsföretags och nyhetsbyråers verksamhet på internet. (Se 1 kap. 1 § andra stycket TF samt 1 kap. 1 § första stycket och 4 § första stycket YGL.)

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i TF och YGL får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL).

Repressalieförbudet innebär inte att varje åtgärd som har samband med att en arbetstagare yttrat sig i t.ex. en debattartikel är förbjuden. Arbetsgivaren kan

bemöta kritiken och ge sin syn på saken. För att stå i strid med repressalieförbudet ska det vara fråga om sådana ingripanden som framstår som en bestraffning eller en reprimand mot den som har utnyttjat sin yttrandefrihet. Det kan t.ex. röra sig om uppsägning, disciplinpåföljd eller fråntagna arbetsuppgifter, men också mindre påtagliga konsekvenser för den enskilde kan vara otillåtna. (Se prop. 2009/10:81 s. 40 f. och bl.a. JO 2010/11 s. 600, dnr 6769-2008, och JO 2015/16 s. 642, dnr 4945-2013.)

JO och JK har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012). Vid bedömningen av om en myndighets åtgärd varit otillåten har det i praxis även beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade (se JO 2009/10 s. 456, dnr 3852-2007, och JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020).

Bedömning

Polischefen överträdde repressalieförbudet

Av utredningen framgår att lokalpolisområdeschefen CC ansåg sig behöva bemöta innehållet i AA:s debattartikel. Artikeln var införd i Polistidningen som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

CC har med hänvisning till den interna promemorian pekat på att han var av uppfattningen att det fanns ett utrymme för honom att i egenskap av arbetsgivare bemöta det som AA fört fram i artikeln inom ramen för ett medvetandegörande samtal.

Repressalieförbudet hindrar inte i och för sig att en myndighet följer upp vad som sagts i exempelvis en debattartikel. En arbetsgivare är inte heller förhindrad att söka dialog med anställda om deras kritik mot verksamheten och försöka reda ut eventuella missförstånd. Sakinnehållet kan bemötas och myndigheten kan tillbakavisa påståenden som myndigheten anser är felaktiga.

Det är dock avgörande att arbetsgivaren stannar vid just att bemöta sakinnehållet och inte går längre och uttalar sig på ett sätt som i realiteten är en tillrättavisning eller kritik för att den anställde använt sin yttrandefrihet. Vid bedömningen av om repressalieförbudet respekterats måste de närmare omständigheterna kring hur och i vilket sammanhang arbetsgivaren för fram sin uppfattning beaktas.

I det aktuella fallet förde CC fram sina synpunkter i samband med ett s.k. medvetandegörande samtal. Enligt Polismyndigheten är syftet med ett sådant samtal att ta reda på orsakerna till misskötsamhet och tydliggöra vilka krav som ställs på ett framtida agerande från medarbetarens sida. Vid samtalet närvarade också ordföranden i en arbetstagarorganisation och huvudskyddsombudet.

Frågan om AA:s debattartikel togs upp som den sista av tre punkter och efter att mötet pågått i över två timmar. Det framgår av utredningen att det ifrågasattes att debattartikeln behandlades under samtalet.

Med utgångspunkt i Polismyndighetens beskrivning av ett medvetandegörande samtal får det som tas upp vid ett sådant samtal typiskt sett ses som en tillrättavisning. Med beaktande av det framstår utrymmet som ytterst begränsat att då också ta upp frågor med anledning av att en anställd använt sin yttrandefrihet. Risken för att den anställde uppfattar det som förs fram som en otillåten reaktion på yttrandet är beaktansvärd.

Av inspelningen framgår att CC flera gånger uttalade att AA hade yttrande- och meddelarfrihet och att samtalet inte var ett ifrågasättande av hennes rätt att skriva en debattartikel. Han konstaterade också att han med hänsyn till repressalieförbudet var förhindrad att kritisera AA för att hon använt sig av sina rättigheter men att han i egenskap av arbetsgivare kunde bemöta innehållet i sak.

Ljudinspelningen visar emellertid också att CC uttryckte sig negativt om att AA skrivit artikeln. Han sa bl.a. att han inte förstod vad hennes syfte var, att inkorrekta uppgifter spär på ett sämre varumärke för polisen och att hon genom att skriva artikeln hade bidragit till en dålig arbetsmiljö. CC förde också fram att flera personer känt sig utpekade och blivit kränkta. Dessa uttalanden går längre än vad som är tillåtet och får ses som en överträdelse av repressalieförbudet. Oavsett vilka slutsatser CC dragit av den interna promemorian ska han kritiserats för sitt agerande.

Dokumentationen borde inte ha delats upp

Av utredningen framgår att CC dokumenterade den del av samtalet som handlade om debattartikeln i en särskild handling. Enligt CC delades dokumentationen upp i enlighet med ett råd han fått av en av Polismyndighetens arbetsrättsjurister. Uppgiften har inte ifrågasatts av myndigheten i yttrandet till JO.

Debattartikeln diskuterades inom ramen för det medvetandegörande samtalet. Dokumentationen av samtalet borde ha hållits samman och således även omfattat frågan om debattartikeln. Nu ger dokumentationen en ofullständig och inkorrekt bild av vad som förekom. Det är inte godtagbart. CC:s agerande i den här delen var olämpligt.

Med den kritik som ligger i det nu sagda avslutas ärendet.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Rebecka Olsson har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.