

Ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten

I ett beslut den 22 juni 2000 anförde JO Pennlöv följande.

Bakgrund

Av en artikel i Dagens Nyheter den 25 november 1999 framgick bl.a. följande.

Överbefälhavaren AA kallade den 19 november 1999 till sig chefen för Sydkustens marinkommando, översten av första graden BB, eftersom denne hade varit kritisk mot förslaget om försvarets nya grundorganisation. Överbefälhavaren lät BB förstå att hans lojalitet mot förslaget var en förutsättning för hans fortsatta chefskap i Karlskrona. I ett internmeddelande den 22 november 1999 från Högkvarteret anfördes bl.a.: ”Överbefälhavaren har tydliggjort att det inte är möjligt att som chef i myndigheten aktivt föra ut en uppfattning som går emot myndighetens ställningstagande.”

Anmälningarna

CC, DD och EE har, med åberopande av uppgifterna i den ovan nämnda artikeln, i anmälningar till JO gjort gällande att överbefälhavaren AA på ett grundlagsstridigt sätt begränsat BB:s yttrandefrihet.

Utredningen

Efter remiss har Försvarsmakten, överbefälhavaren AA, anfört följande.

Anmälningarna hänför sig till bl.a. det samtal som jag hade med chefen för Sydkustens Marinkommando översten av första graden BB den 19 november 1999.

Bakgrunden till samtalet den 19 november är kortfattat att Försvarsmakten efter ett omfattande internt arbete deltagit i en process som har syftat till att i en gemensam arbetsgrupp mellan försvarsdepartementet och Försvarsmakten utarbeta en ny Försvarsmaktsorganisation. I sitt arbete har gruppen noga tagit del av detaljerade underlag och förslag från Försvarsmaktens olika enheter samt genomfört omfattande förbandsbesök. Arbetsgruppen, under ledning av försvarsdepartementet, redovisade den 20 oktober 1999 för försvarsministern ett förslag till ny grundorganisation.

Jag har, liksom militärledningen, hållits kontinuerligt underrättad om arbetets framskridande och har också på myndighetens vägnar ställt mig bakom förslaget. Tanken med att vid denna omorganisation ha en gemensam beredningsgrupp har varit om sorgen om personalen. Erfarenheter från tidigare omorganisationer har varit att personalen fått flera och olika besked – från myndigheten, regeringen och riksdagen –

om deras framtid i en ny förändrad organisation. Denna gång fick man ett samlat förslag som var avvägt efter ekonomiska, militära och politiska synpunkter och som dessutom har förutsättningar att kunna beslutas av riksdagen under våren 2000.

Min uppfattning som myndighetschef är således att Försvarsmaktens olika enheter och chefer haft rimliga möjligheter att få sina synpunkter hörda och förslag framförda till den gemensamma arbetsgruppen. När arbetsgruppen den 20 oktober lade fram sitt förslag till chefen för försvarsdepartementet hade Försvarsmakten således tagit slutlig ställning.

Den 5 november, några veckor efter att arbetsgruppen lämnade sitt förslag, skrev BB ett handbrev till mig där han utvecklade sin uppfattning om kort- och långsiktiga konsekvenser av arbetsgruppens förslag. Han avslutade sitt brev med att han ansåg att det vara hans skyldighet och rättighet att fortsätta argumentera intill dess att riksdagsbeslut i frågan är fattat. Den 16 november fick jag ett nytt handbrev från BB där han framförde att han inte hade uppfattat att arbetsgruppens förslag var Försvarsmaktens, och därmed mitt, ställningstagande till en ny grundorganisation. BB begärde att få ett personligt samtal med mig för att klara ut eventuella missuppfattningar. Det var detta samtal han fick tre dagar senare i närvaro av ställföreträdande överbefälhavaren FF.

Vid mötet den 19 november 1999 redogjorde jag för BB att chefska på en sådan nivå som chef för ett Marinkommando ställer krav på det personliga agerandet. Det går inte att först döma ut myndighetens ställningstagande som felaktigt och därefter aktivt föra ut en annan uppfattning när man som chef senare med kraft och lojalitet förutsätts genomföra detsamma. Den egna trovärdigheten som chef blir låg eller obefintlig både nedåt och uppåt i organisationen. En chef förväntas kunna genomföra fattade beslut och har ett stort ansvar, inte minst mot underställd personal. Försvarsmakten kan inte avvakta ett riksdagsbeslut i mars 2000 utan måste successivt förbereda och planera med det underlag som regeringen i sin proposition lägger fast.

För mig är det således en etisk och moralisk fråga att en chef i Försvarsmakten kan leda ett effektivt och trovärdigt genomförande av en kommande omorganisation. Det nu sagda innebär naturligtvis inte någon åtgärd från min eller högkvarterets sida att försöka begränsa den grundlagsfästa yttrandefriheten. Vid mötet förklarade BB för mig och FF att han endast avsåg att beskriva konsekvenserna runt den nya Försvarsmaktsorganisationen och att han förstod att hans agerande har kunnat uppfattas på ett annat sätt. BB angav vid vårt samtal att han har samma uppfattning som mig att det är ohållbart att chefer i sin befattning verkar för en annan uppfattning än den som är myndighetens. Det var innehållet i det senare som skickades ut internt i Försvarsmakten som ett klarläggande av BB:s och min inställning och att saken därmed var utagerad för min del.

CC och DD har kommenterat remissvaret.

BB har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret. Något yttrande har dock inte inkommit.

Bedömning

I 2 kap. 1 § första punkten regeringsformen (RF) föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den enskilde tillförsäkras även bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (tredje och fjärde punkterna samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag (2 kap. 12 § RF). I tryckfrihetsförordningen (TF) anges 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 (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får inte

efterforska den som lämnat sådant meddelande. Undantag från detta förbud finns dock när det gäller vissa angivna brott (3 kap. 4 § TF). En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således, liksom arbetstagare i allmänhet, ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna arbetsgivarens verksamhet. I sekretesslagen finns dock regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad de fått veta i samband med sin tjänst. I t.ex. 2 kap. sekretesslagen finns regler om sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. I 16 kap. sekretesslagen föreskrivs vissa inskränkningar i den s.k. meddelarfriheten.

Om inte reglerna i sekretesslagen utgör något hinder häremot, har, som framgår av redogörelsen ovan, en anställd inom Försvarsmakten, liksom andra offentligt anställda, frihet att framföra sina synpunkter i olika frågor även om synpunkterna avviker från arbetsgivarens uppfattning. Ett sådant agerande kan emellertid i praktiken leda till att det blir omöjligt för den anställda att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera. Högkvarterets internmeddelande den 22 november 1999 ger klart uttryck för detta förhållande.

Vad som framkommit genom utredningen ger inte stöd för kritik eller någon annan åtgärd från min sida.