

Fråga om vissa tjänstemän vid en barn-, kultur- och utbildningsnämnd i en kommun hade kränkt anställdas meddelar- och yttrandefrihet m.m.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot rektor BB vid dåvarande Ramsele rektorsområde i Sollefteå kommun och barn-, kultur- och utbildningsnämndens (BKU-nämnden) förvaltningschef CC i kommunen. Klagomålen avsåg bl.a. otillåten efterforskning av vilka anställda som hade lämnat vissa uppgifter till skolförvaltningen.

AA anförde bl.a. följande.

Under våren 1999 erhöll CC ett anonymt brev i form av en lista med rubriken "Lärare i Ramsele rektorsområde som blivit illa behandlade" (i fortsättningen benämnd "lärarlistan", JO:s anm.). Lärarlistan innehöll huvudsakligen namn på lärare som hade slutat sina anställningar inom Ramsele rektorsområde under åren 1993–1999. CC försökte att ta reda på vem som hade lämnat uppgifterna till lärarlistan. Hon kontaktade därvid bl.a. DD, ombud för Lärarnas Riksförbund vid Ramsele skola läsåret 1998/99, och EE, Lärarförbundets ombud vid skolan.

Lördagen den 12 juni 1999 framgick av en tidningsartikel att Lärarförbundet ville att kommunstyrelsen skulle utreda situationen vid Ramsele skola. I artikeln påpekades att lärarna slutade "på löpande band" och att man måste göra något åt detta. Söndagen den 13 juni 1999 kontaktade CC dåvarande ordföranden för Lärarförbundets lokalavdelning i Sollefteå, FF. Syftet med kontakten var att ta reda på vilka som lämnat uppgifter till den lista (lärarlistan) som nämndes i artikeln. Måndagen den 14 juni 1999 kontaktade BB FF i samma syfte.

AA anförde vidare bl.a. följande. BB och CC har skrämt personer till tystnad. EE har på olika sätt blivit utsatt för mobbning av skolledningen. Skolledningen har fortsatt att utsätta vissa personer för trakasserier, trots att Yrkesinspektionen (numera Arbetsmiljöinspektionen) har besökt rektorsområdet med anledning av psykosociala problem som skolledningen redan tidigare hade orsakat bland de anställda.

Anmälan till JO omfattade även klagomål mot bl.a. handläggningen av en skrivelse från Ramsele-Edsele föräldraförening, daterad den 28 april 1999. Föreningen hade, enligt AA, skickat skrivelsen till bl.a. BKU-nämnden, nämndens ordförande GG, CC och BB. Enligt AA hade föreningen inte erhållit något svar.

Till anmälan fogades vissa handlingar, bl.a. en beskrivning av hur BB hade behandlat en nyanställd lärare, vissa tidningsartiklar, den i anmälan omtalade lärarlistan samt Yrkesinspektionens (numera Arbetsmiljöinspektionen), Härnösands distrikt, inspektionsmeddelande den 8 november 1999 (beteckning 22-2597 och dnr 99/786). AA gav även in kassetband med upptagningar från vissa radiointervjuer.

Utredning

Barn-, kultur- och utbildningsnämnden i Sollefteå kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över det som anfördes i anmälan.

Under remisstiden inkom skrivelser från AA och FF.

I beslut den 28 september 2000 hänvisade nämnden till en tjänstemannautredning och anförde följande.

Barn-, kultur- och utbildningsnämnden godtar utredningens resultat. Som en följd därav beslutar nämnden:

- Att uppdra åt förvaltningschefen att göra en uppföljning på Ramsele gamla rektorsområde i enlighet med de områden Yrkesinspektionen fann vara i behov av åtgärder. Uppföljningen skall utföras under våren 2001 och redovisas till nämnden.
- Att årligen lägga fast skriftliga rutiner kring nämndens ärendeberedning, och ärendehantering.
- Att anordna utbildning kring föregående punkt samt registrering av handlingar/diarieföring och protokollshantering.
- Att förvaltningschef skall till nämnden redovisa förändrade rutiner gällande posthantering, registrering och diariieföring. Dessa skall redovisas när förändringen av centrala förvaltningens organisation träder i full kraft.

Ordföranden GG deltog ej i beslutet på grund av jäv.

Den tjänstemannautredning som nämnden hänvisade till hade utförts av utredaren HH. I utredningen redovisades inledningsvis för uppdraget m.m. samt anfördes därefter följande (hänvisningar till bilagor har här utelämnats).

Anmälningsspunkt: efterforskning av källa

Ursprunget till denna anmälningsspunkt är en skrivelse i form av en lista med rubrik "Lärare i Ramseles rektorsområde som blivit illa behandlade" som under våren -99 skickades anonymt till ett flertal personer. Den skrivelse som inkommit till justitieombudsmannen är daterad juni -99 men det finns också en tidigare skrivelse som är daterad maj -99. Samtliga intervjuade, förutom nämndsekreteraren, uppger att de har sett skrivelsen före tidningsartikel den 12 juni -99. Förvaltningschefen uppger att hon har ställt frågan till de fackliga företrädarna om Lärarförbundet ställer sig bakom den anonyma skrivelsen.

EE uppger att hon i egenskap av facklig förtroendeman blivit tillfrågad av förvaltningschefen om hon ställer sig bakom den anonyma skrivelsen och att diskussioner kring skrivelsen fördes under våren, troligtvis under senvåren 1999.

FF uppger att både förvaltningschef och rektor frågat om FF, i egenskap av facklig förtroendeman, kände till vilka som författat skrivelsen. FF är dock osäker på tidpunkt för när frågan om skrivelsen ställdes.

Rektor uppger att skrivelsen har diskuterats i olika sammanhang, och att man spekulerat i vem/vilka som kan ha författat den, men att han inte har bedrivit aktiv efterforskning.

Den 10 juni -99 lämnade Lärarförbundet, genom dåvarande ordförande FF, in en skrivelse till kommunstyrelsen angående lärarsituationen i Ramsele. Enligt anmälan har Lärarförbundet lämnat in en lista på lärare som slutat vid Ramsele skola. Detta förnekas av FF.

Den 11 juni -99 fick förvaltningschefen i uppdrag från kommunledningskontorets ärendeberegningsgrupp att utreda och handlägga denna skrivelse. Förvaltningschefen diskuterade uppdraget med närmaste chef för Ramsele skola, rektor BB. Förvaltningschefen kontaktade också FF i samband med ovan nämnda utredning.

Förvaltningschef och Rektor förnekar att de har försökt efterforska vilka som lämnat uppgifter till tidningsartikel den 12 juni 1999. Det som kan ha skapat otydligheter är att uppdraget från kommunledningskontorets ärendeberegningsgrupp att utreda och handlägga Lärarförbundets skrivelse sammanfaller med datum för tidningsartikeln.

Anmälningsspunkt: hot och trakasserier

Enligt anmälan skall förvaltningschef och rektor ha skrämt "personer" till tystnad. Rektor anmäls dessutom för trakasserier av personal.

Förvaltningschefen förnekar att detta har förekommit.

Rektor nekar till att ha skrämt eller trakasserat personal.

Kommentar: I YI:s inspektionsrapport framgår att den psykosociala arbetsmiljön inte var god under aktuell tidsperiod. Några personer på skolan upplevde sig vara utsatta av både medarbetare och skolläda. Yrkesinspektionen påbörjade inspektion hösten -99 och redovisade resultatet i inspektionsmeddelande 1999-11-08. Områden som skulle åtgärdas var: fördelning av arbetsuppgifter till chefer/arbetsledare, arbetsbelastning, inflytande/delaktighet/lojalitet samt stöd. (Arbete med åtgärdande av dessa områden har inletts.)

Anmälningsspunkt: ärendehandläggning

Efter en granskning av diarieförda handlingar och postlista kan det konstateras att den anonyma skrivelsen inte finns registrerad. Den finns inte i diariet och ingen av de anmälda har heller kvar skrivelsen. Den som är ansvarig för posthantering och diarieföring har inte sett den. Förvaltningschef, ordförande och rektor, vilka alla har haft skrivelsen, anger att de inte tänkt på att kontrollera att den blivit diarieförd eller registrerad.

Den skrivelse som är daterad 1999-04-28 och ställd till berörda parter angående lärar/skolsituationen i Ramsele är registrerad i BKU-förvaltningens diarium 1999-08-20 men instämplad 1999-08-12. Arbetsutskottet uppdrog 1999-08-12 (ej den 26:e som står i anmälan) till BB att ta fram förslag på svar till skrivelsen. Förslaget redovisades i nämnden 1999-08-26 och nämnden beslutade att uppdra till ordförande GG och vice ordförande JJ att besvara skrivelsen. Skrivelsen besvarades 2000-03-26. Enligt GG och JJ så uppfattade de att de redan svarat på dessa frågor under ett möte den 3 augusti i Ramsele med föräldrar till barn på Ramsele skola. De uppger även att de vid detta möte mottog skrivelsen.

Förändringar sedan 1999

I oktober 1999 fattade BKU-nämnden beslut om förändring av ledningsorganisationen. Den nya organisationen trädde i kraft 2000-07-01. Tidigare fanns det på Ramsele skola en rektor och en biträdande rektor. Förändringen innebar bl.a. att skolan fick endast en rektor. En förhoppning är att detta skall eliminera några av de otydligheter Yrkesinspektionen har pekat på. BB är numera rektor på ett annat rektorsområde.

Under hösten -99 och våren -00 har man arbetat med en förändrad organisation och förändring av den centrala förvaltningens verksamhet. I augusti -00 lades det fast en organisation som skall gälla under ett år. En del i den nya organisationen innebär att det ges tydligare uppdrag och bättre förutsättningar för professionella rutiner vad gäller nämndsadministrationen, posthantering, registrering och diarieföring. I samband med detta gavs särskilt uppdrag till utredaren att utarbeta funktionella rutiner gällande posthantering, registrering och diarieföring. Dessa ska börja gälla från och med att förändring av centrala förvaltningens organisation träder i full kraft.

Resultat

Utredningen:

- kan ej visa att förvaltningschef och rektor har efterforskat källa,
- kan varken stödja eller avfärda att det förekommit hot och trakasserier,
- visar på att det var brister i ärendehandläggningen. Brister har konstaterats på följande punkter; handlingar ej blivit inregistrerade, diarieföring har ej varit tillfredsställande, skrivelser ej besvarade inom rimlig tid, det saknas dokumentation i BKU-nämndens protokoll att ärendet har diskuterats.

AA yttrade sig över remissvaret. Till yttrandet hade han fogat bl.a. ett yttrande från FF.

AA inkom med kompletterande skrivelser.

I beslut den 6 december 2001 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Brott mot efterforskningsförbudet eller annan kränkning av yttrande- och meddelarfriheten?

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen stadgas 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.

Begränsning av denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Meddelarfriheten omfattar även anskaffande av uppgifter m.m. som är avsedda att offentliggöras i tryckt skrift. Av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att som huvudregel föreligger ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att efterforska en anonym meddelares identitet. Otillåten efterforskning är, om den skett uppsåtligt, straffbar enligt 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och straffet är enligt samma

bestämmelse böter eller fängelse i högst ett år. Inskränkning av de anställdas yttrande- och meddelarfrihet kan vara att bedöma som ett tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns emellertid regler som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Undantag gäller bara för det fall ingripandet har stöd i lag. Detta hindrar emellertid inte en myndighet från att bemöta sådana påståenden som myndigheten anser vara felaktiga eller vilseledande. Ett sådant bemötande kan t.ex. ske i samma forum som den anställde har använt.

I det följande behandlar jag först de delar av anmälan som avser otillåten efterforskning och kränkning av meddelarfriheten. Därefter behandlar jag frågan om det har förekommit någon annan kränkning av yttrandefriheten.

Som redan har framgått avser *meddelarfriheten* meddelanden och anskaffande av uppgifter m.m. som är avsedda att offentliggöras i tryckt skrift. *Förbudet mot efterforskning* av uppgiftslämnare avser framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift. Enligt anmälaren har efterforskning skett i syfte att försöka ta reda på vilka som har lämnat uppgifter till skolförvaltningen. Syftet med lärarlistan tycks närmast ha varit att ge skolledningen och kommunen såsom skolhuvudman upplysningar om det missnöje som fanns hos vissa anställda och f.d. anställda (främst lärare) inom dåvarande Ramsele rektorsområde. Utredningen hos JO visar inte att syftet med upprättande av lärarlistan ursprungligen skulle ha varit offentliggörande i tryckt skrift. Vad som har förekommit i tiden före tidningsartikeln den 12 juni 1999 i Västernorrlands Allehanda (där lärarlistan omnämndes) kan följaktligen inte utgöra någon kränkning av meddelarfriheten eller brott mot efterforskningsförbudet.

Tidningsartikeln den 12 juni 1999 har rubriken "Fortsatt skolbråk i Ramsele". I artikeln nämndes bl.a. att 17 lärare hade lämnat skolan sedan 1993 enligt en skrivelse som hade sammanställts av personal på skolan (lärarlistan). Enligt anmälaren kontaktades FF av såväl CC som BB i tiden efter att tidningsartikeln hade publicerats. Syftet med kontakterna var, enligt anmälaren, att ta reda på vilka som stod bakom lärarlistan. Enligt remissvaret har FF uppgett att både CC och BB frågade honom, i hans egenskap av facklig förtroendemana, om han kände till vilka

som hade författat lärarlistan. FF var dock osäker i frågan om vid vilken tidpunkt frågorna ställdes.

I en senare skrivelse, ingiven till JO och åberopad av anmälaren, har FF uppgett att han kontaktades av CC den 11 juni 1999, dvs. dagen före publiceringen av tidningsartikeln. Det finns inte något som tyder på att CC då kände till tidningsartikeln. Enligt remissvaret har CC uppgett att hon kontaktade FF på grund av att hon hade erhållit ett uppdrag från kommunstyrelsen att besvara en skrivelse från Lärarförbundet angående lärarsituationen vid Ramsele skola.

När det gäller BB har FF i den nämnda skrivelsen till JO uppgett att han, två dagar efter det att tidningsartikeln var införd, fick ett telefonsamtal där BB påtalade att lärarsituationen i Ramsele aldrig hade varit så bra som den då var. I skrivelsen nämner FF inte något om vid vilken tidpunkt BB skulle ha frågat om han kände till vilka som hade författat lärarlistan.

Vad som har framkommit föranleder inte något antagande om att CC eller BB skulle ha kränkt meddelarfriheten eller brutit mot efterforskningsförbudet i anslutning till den tidningsartikel som publicerades den 12 juni 1999.

Det kvarstår att bedöma om det kan ha förekommit någon annan *kränkning av yttrandefriheten*.

Enligt remissvaret har CC uppgett att hon ställde frågor till de fackliga ombuden om "Lärarförbundet" ställde sig bakom den anonyma skrivelsen. BB har, enligt remissvaret, uppgett att skrivelsen diskuterades i olika sammanhang och att man spekulerade i vilka som kunde ha författat den. Någon aktiv efterforskning var det, enligt BB, inte frågan om.

Lärarlistan, rubricerad "Lärare i Ramseles rektorsområde som blivit illa behandlade", innehåller en beskrivning av vissa händelser och förhållanden med angivande av lärare och vissa andra anställda. Skolledningen och kommunen, såsom skolhuvudman, har givetvis ett ansvar för den psykosociala arbetsmiljön och för att undervisningen fungerar. Det föreligger därför närmast en skyldighet att ta reda på om uppgifter om missförhållanden inom ett rektorsområde är korrekta eller inte. Med anledning härav finns det ett utrymme för en rektor eller en förvaltningschef att ta kontakt med de fackliga representanterna för att efterhöra om fackförbunden ställer sig bakom den kritik som har framförts i en anonym skrivelse av förevarande slag. Vidare måste det finnas en möjlighet att kontakta de namngivna personerna i syfte att utreda om det föreligger sådana missförhållanden som har beskrivits. Frågorna får emellertid inte ställas på sådant sätt att de anställda upplever det som att arbetsgivaren försöker motarbeta att de använder sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Av utredningen framgår att DD och EE uppfattade det som att CC:s kontakt med dem inte enbart skedde i syfte att utröna om de fackliga organisationerna stod bakom den i lärarlistan framförda kritiken. Enligt dem frågade CC även om de själva stod bakom den ingivna listan. DD har dessutom uppgett att CC frågade om det som stod i listan om henne stämde. Det är inte uteslutet att DD och EE

uppfattade CC:s kontakt på ett negativt sätt. Såvitt utredningen hos JO visar har emellertid CC:s kontakter gentemot DD eller EE inte varit sådana att de kan anses utgöra någon kränkning av de senares yttrandefrihet.

När det gäller CC:s och BB:s kontakter med FF får jag hänvisa till den redovisning som redan har lämnats. Vad som har framkommit i den delen kan inte anses utgöra kränkning av någon persons yttrandefrihet.

Diarieföring

För att allmänheten skall kunna utnyttja sin rätt att ta del av allmänna handlingar och ges möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet är det viktigt att man kan få veta vilka handlingar som finns hos en myndighet. Självfallet är det även av stor praktisk betydelse för myndighetens eget arbete att handlingarna hålls ordnade. Det är därför nödvändigt att myndigheterna registrerar allmänna handlingar eller i vart fall ordnar dem så att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns. Reglerna om registrering m.m. finns i 15 kap. sekretesslagen (1980:100).

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling inkommit eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet gäller således bara för handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingarna har inkommit eller upprättats. Vilket tillvägagångssätt som är att föredra ankommer det på myndigheten att avgöra. Det måste dock framhållas att, när myndigheten har bestämt sig för ett visst system – registrering eller ”bara” ordnad förvaring – det är nödvändigt att systemet tillämpas på ett konsekvent sätt.

Från huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen görs ett generellt undantag i fråga om allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Handlingar av sådant slag behöver inte registreras och inte heller hållas lättillgängliga på det sätt som anvisas som ett alternativ till registrering beträffande icke sekretessbelagda handlingar.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling skall registreras utan dröjsmål är inte definierad i bestämda tidstermer. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt möjligt. När det gäller handlingar som inkommer till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. Vad avser handlingar som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att registrering sker fortlöpande. Under alla omständigheter måste registrering ske senast påföljande arbetsdag. Det är således inte godtagbart att en myndighet dröjer flera dagar med att registrera allmänna handlingar.

Skrivelsen från Ramsele-Edsele föräldraförening var daterad den 28 april 1999 och (enligt sändlista) adresserad till BKU-nämnden, CC, berörda fackliga organisationer, BB, KK (biträdande områdeschef) och LL (biträdande rektor). Nämnden har i sitt remissvar uppgett att skrivelsen var ”instämplad” den 12 augusti 1999 och registrerad i barn-, kultur- och utbildningsförvaltningens (BKU-förvaltningen) diarium den 20 augusti 1999. BKU-nämndens ordförande GG och vice ordförande JJ har, enligt remissvaret, uppgett att de mottog skrivelsen vid ett föräldramöte den 3 augusti 1999. Enligt ett ”intyg” som anmälaren har gett in och återopat skickades skrivelsen den 28 eller 29 april 1999. Det är inte sannolikt att vidare utredning skulle bringa klarhet i frågan. Jag kan dock konstatera att även om man utgår från att skrivelsen för första gången lämnades till GG och JJ den 3 augusti 1999, borde den ha registrerats senast påföljande arbetsdag. Skrivelsen kom dock att registreras först den 20 augusti 1999.

Av remissvaret framgår även att lärarlistan hade getts in till förvaltningen utan att ha registrerats.

Handläggningen av föräldraföreningens skrivelse i övrigt

I 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns det regler om myndigheternas allmänna serviceskyldighet. Enligt den paragrafen skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten är emellertid inte obegränsad, utan myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge svar och i vilken form svar på frågor skall ges. Någon form av svar bör dock normalt utgå och svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

I förevarande fall har nämnden uppgett att ordföranden GG och vice ordföranden JJ uppfattade det som att de redan hade besvarat de frågor som ställs i föräldraföreningens skrivelse vid ett föräldramöte den 3 augusti 1999. Samtidigt anges i remissvaret att nämnden den 26 augusti 1999 beslutade att uppdra till GG och JJ att besvara skrivelsen. Ett skriftligt svar i enlighet med nämndens beslut kom först den 26 mars 2000. Som GG och JJ själva har skrivit i sitt svar till föräldraföreningen har handläggningen inte skett med erforderlig skyndsamhet.

Ärendet avslutas med den kritik som följer av det anförda i de delar som rör diarieföring och handläggningen av föräldraföreningens skrivelse.