

Ifrågasatta inskränkningar i yttrandefriheten

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 januari 1998 begärde ansvarige utgivaren för Gefle Dagblad, AA, att JO skulle utreda om Sandvikens kommun otillbörligt påverkat de anställdas möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. Han refererade till innehållet i flera bifogade tidningsartiklar rörande ett lojalitetskrav som kom till uttryck i ett hos kommunen utarbetat policydokument. Han anförde att hans farhågor inte främst gällde dokumentet som sådant utan snarare motiven, formerna och innehållet i de diskussioner som förts med de anställda. I anmälan framförde AA också att kommundirektören i Gävle kommun, BB, i en tidningsartikel uttalat att cheferna i Gävle kommun "inte ska delta i den värderande, politiska debatten". Även denna tidningsartikel bifogades anmälan.

AA ingav ytterligare ett antal tidningsartiklar rörande det som hade påtalats i anmälan. Av det ingivna materialet antecknas följande.

Angående Sandvikens kommun:

I Gefle Dagblad den 4 januari 1998 fanns en artikel med rubrikerna "Kommunen kräver lojalitet" och "Negativa ord kan leda till avsked". I artikeln angavs bl.a.

I december kallade kommunalråden CC och DD kommunens 200 förvaltningschefer och verksamhetsansvariga till två halvdagssammanträden med information. Om den ekonomiska situationen, framtiden och personalen. En punkt i programmet gällde kommunens nya chefpolicy som personaldelegationen nyligen beslutat om.

Bland annat diskuterades den anställdes skyldighet att vara lojal mot sin arbetsgivare.

– Jag förstod att det skulle bli diskussion om detta. Vi gick igenom frågan ordentligt: Vad vi krävde av våra chefer och vad de kan kräva av oss, säger delegationens ordförande DD.

"Rätt att avskeda"

Enligt honom har Arbetsdomstolen, AD, givit arbetsgivare rätt när offentliganställda har avskedats för att de har yttrat offentlig kritik. Detta trots att tryckfrihetsgrundlagen ger myndighetspersonal långtgående frihet att lämna upplysningar till massmedia.

– Anställda har fällts när de inte först har informerat sin chef, utan istället vänt sig direkt till tidningar, radio eller teve, säger han och tillägger:

– Vi kan ju inte veta allting som händer, därför vill vi att verksamhetsansvariga ska få informationen i ett tidigt skede, så att vi får reda på felen och ges en möjlighet att rätta till dem. Har man påtalat brister och inget händer är det naturligtvis fritt fram.

"Inte munkavle"

DD hävdar att det inte är fråga om att belägga kommunens personal med munkavle.

Uppgifterna som nådde Gefle Dagblad uttryckte dock motsatsen. Även om tjänstemännen själva anser förhållandena mindre bra, så får de inte framföra detta. De har beordrats vara positiva. Om kritik kopplas till en person är det en direkt grund, först för utfrysning, sedan för stoppad karriär och slutligen uppsägning. I fortsättningen blir personalens enda val att låta politikerna hålla kontakt med journalisterna.

– En chef ska inte offentligt ifrågasätta de fattade beslut som styr verksamheten. I det här avseendet är den anställde ingen vanlig medborgare som kan gå ut och tycka vad han eller hon vill, säger DD.

"Feltolkat"

En person som ansvarar för någon verksamhet i Sandviken är i första hand en representant för kommunen, arbetsgivarens förlängda arm, har man slagit fast. DD är dock väl medveten om att den nya chefpolicyn är en fin balansgång som riskerar att uppfattas som ett försök att inskränka yttrandefriheten.

– Det är fel av mig att påstå att jag tycker om negativ publicitet. Men vi har ju heller inte för avsikt att medvetet bryta mot lagar och förordningar. Vi vill att anställda ska slå larm om kommunen inte uppfyller de krav som ställs.

Det ingår också i anställningsavtalet att utföra ett gott arbete, säger han.

Enligt CC har informationen tolkats fel.

– Jag blir besviken. Vi förbjuder inte anställda att prata med massmedia eller på sakliga grunder kritisera – det kan vi ju inte. Många gånger är det ju också tjänstemännen som sitter inne med detaljerna och fakta i frågorna. DD tillägger:

– Vi ville ha en diskussion för att göra de här mycket svåra gränsdragningarna som finns i chefernas vardag tydliga. Innebörden kan omöjligtvis klargöras i en policy, och det finns även de som uppfattat informationen positivt.

Angående Gävle kommun:

I en artikel i Gefle Dagblad den 5 januari 1998 kommenterade kommundirektören BB uttalanden som intendenten för Gävle symfoniorkester, EE, tidigare gjort i samma tidning. I artikeln angavs bl.a.

– Cheferna ska inte delta i den värderande, politiska debatten, säger Gävles kommundirektör BB på söndagskvällen. Vi ska inte röra oss på den politiska arenan genom att delta i de politiska diskussionerna om ekonomin.

– Det är skillnad om det blivit något misstag. Då ska vi påpeka det, men då ska vi också vara sakligt korrekta.

EE sa i en intervju i Gefle Dagblad förra måndagen att symfoniorkesterns bidrag varit frysta i flera år samtidigt som kostnaderna ökat.

– Jag har bett EE lägga fram sitt underlag för det påståendet, säger BB.

– Orkestern fick 600 000 kronor i extra anslag 1996. Om några veckor flyttar den in i nya lokaler med högre hyra. Är inte det ett resurstillskott.

EE bekräftar att orkestern fick extra pengar 1996.

– Det kom inte fram tillräckligt tydligt i intervjun att jag menade åren 1997 och 1998 när jag talade om frysta bidrag, säger han.

I en artikel i Gefle Dagblad den 8 januari 1998 angavs bl.a.

I måndagens Gefle Dagblad sa BB att chefstjänstemännen inte får delta i den värderande politiska debatten.

På onsdagen sa han att lagen ger alla rätt att säga vad man vill.

– Men det finns en gräzon. Som chefer kan vi inte föra en politisk debatt.

Men det kan vara svårt att avgöra var gränsen går.

– Vi ska inte hoppa in på den politiska arenan, men politikerna ska heller inte dra ut tjänstemännen dit. Det har jag sagt till politiker, precis som jag sagt till tjänstemän att de inte ska gå dit.

EE är glad över att allt nu är utklarat.

– Vi är ense om att orkestern fick ett extra anslag 1996 när kommunen tog över ansvaret. Jag fick också besked om att jag inte har någon munkavle. Det finns inga hämmande regler, så jag kan säga vad jag vill även i fortsättningen.

Utdredning

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Sandvikens kommun och till Kommunstyrelsen i Gävle kommun. I remissen till Gävle kommun angavs att det av yttrandet skulle framgå huruvida BB:s uttalanden i tidningsartiklarna om att cheferna inte skall delta i den värderande, politiska debatten återspeglar kommunens ståndpunkt och – om så var fallet – hur en sådan uppfattning förhåller sig till de i grundlag skyddade yttrande- och meddelarfriheterna.

Remissen till Kommunstyrelsen i Sandvikens kommun besvarades i ett yttrande den 26 mars 1998 av kommunalrådet CC och personalchefen FF. I svaret anfördes bl.a. följande.

Anmälan grundar sig på en artikel i ovannämnda tidning och ett antal uppföljningsartiklar. Ursprungsartikeln innehåller direkta sakfel, som t.ex. rubriken och att anställda beordrats vara positiva.

— — —

Märkas skall också att till tre olika reportrar på samma tidning har redogjorts för vad som faktiskt gäller i Sandvikens kommun.

Resumé

Under hösten 1997 har utarbetats en chefpolicy. Ärendet har varit på remiss och har vid ett flertal tillfällen behandlats med de fackliga organisationerna.

Ingen facklig organisation hade några invändningar mot de skrivningar som förekom i texten.

Vid ett möte med samtliga chefer i december redogjordes för chefpolicyn och en diskussion uppkom med anledning av ordet lojalitet.

Efter detta möte följde tidningsdebatten i GD. Vidare förekom en utfrågning i lokalradion där kommunalrådet DD utvecklade vad som stod bakom begreppet lojalitet i policyn.

På grund av tidningsdebatten gjordes ett förtydligande av begreppet lojalitet i chefpolicyn.

Policyn har sedan antagits enhälligt av kommunstyrelsen.

Lojalitet

Att var lojal ingår som ett åliggande i ett anställningsavtal. Sandvikens kommun vill att chefer såväl som anställda på ett konstruktivt sätt skall delta i utvecklingen av Sandvikens kommun. Detta sker bl.a. genom att aktivt delta i diskussioner på

arbetsplatsen. Det är ett krav som ställs i chefspolicy. Det ställs också som ett krav att eventuella missförhållanden skall tas upp med närmaste chef.

Att vara anställd innebär att man har vissa förpliktelser mot sin arbetsgivare. Man har genom det enskilda anställningsavtalet ingått i en relation. Den som inte är anställd i Sandvikens kommun ingår naturligtvis inte i denna relation, men kanske i en relation med en annan arbetsgivare, där följaktligen samma förhållande föreligger. Lojalitetsbegreppet kan arbetsrättsligt uttryckas så att man som anställd inte får agera i syfte att skada sin arbetsgivare. Om man gör det kan det under vissa förutsättningar innebära brott mot anställningsavtalet.

Detta har inget med inskränkning av de demokratiska fri- och rättigheterna att göra. Självklart har varje anställd dessa rättigheter.

Det skall dock tillfogas att även om en anställd yttrar något som kan vara i strid mot arbetsrätten, skall det vara ytterst gravt för att arbetsgivaren överhuvud skall driva frågan arbetsrättsligt.

Sandvikens kommun bestrider att vi på något sätt har inskränkt yttrandefriheten i Sandvikens kommun. Genom de diskussioner som har varit i samband med antagandet av chefspolicy har tvärtom klargjorts vad som gäller i förhållandet mellan anställningsavtalet och de anställdas rättighet att utnyttja sin yttrandefrihet.

Till remissyttrandet fogades bl.a. en kopia av kommunens chefspolicy, antagen av kommunstyrelsen den 22 januari 1998, § 3. I denna anges under rubriken "Du är alltid chef", bl.a. följande.

- Oavsett Ditt verksamhetsområde är Du alltid en arbetsgivarrepresentant och därmed en offentlig person.
- Du skall gentemot medarbetare vara företrädare för Sandvikens kommun. Det innebär speciella krav på Dig vad gäller ansvar, samarbete och lojalitet.
- Du skall respektera och arbeta efter fattade beslut.

Kommunstyrelsen i Gävle kommun beslutade den 10 mars 1998 att som sitt svar i ärendet hänvisa till ett av tjänstgörande ordföranden GG upprättat yttrande, vari anfördes följande.

I enlighet med grundlagen har både chefer och övriga anställda i Gävle kommun den självklara rätten att fritt och offentligt yttra sig om alla frågor, också politiska, som rör det allmänna. Från kommunstyrelsens sida har inte sanktionerats och kommer inte att sanktioneras inskränkningar i den rätten.

Kommundirektör BB har i bilagda skrivelse lämnat sin syn på den aktuella händelsen och förhållandena i kretsen av förvaltningschefer. Vi noterar därvid att kommundirektören har för avsikt att än en gång diskutera denna fråga med förvaltningscheferna för att ytterligare tydliggöra grundlagens innebörd.

I skrivelsen från BB, benämnd yttrande till JO, anfördes följande.

Enligt grundlagen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Det betyder i det aktuella fallet att förvaltningschef EE med kristallklar självklarhet har rätt att öppet och i vilket forum som helst debattera och kritisera Gävle kommuns anslag till Gävle Symfoniorkester.

Grundlagen ger honom således odiskutabel rätt att framföra från arbetsgivare, Gävle kommun, avvikande uppfattningar.

Samtidigt har jag rätt att som kommundirektör bemöta de felaktigheter om ekonomin som han gett uttryck för i den aktuella tidningsintervjun. Även jag har i det sammanhanget yttrandefrihet. Jag kan alltså kritisera EE för vad han sagt. Men han har, som alla andra, given rätt att offentligt ge uttryck för sina åsikter.

I Gävle kommun har vi som allmän policy bland förvaltningscheferna, gemensamt och frivilligt kommit överens om, att vi inte lägger oss i den värderande parti-

politiska debatten. Denna policy hindrar naturligtvis inte att en förvaltningschef eller någon annan anställd i kommunen fritt får yttra sig om vilka förhållanden som helst, utan att dennes lojalitet mot arbetsgivaren sätts i fråga.

I Arbetarbladet den 13 februari har omnämnts följande etiska regel.

Förvaltningschefens uppgift är att lojalt arbeta mot de mål som styrelsen/nämnden slår fast.

Denna regel innebär i det här sammanhanget att en förvaltningschef – som har en mot arbetsgivaren avvikande uppfattning och som han eventuellt offentligt gett uttryck för – ändå måste i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. Jfr JO:s ämbetsberättelse 1993/94 sid 498.

Det har ifrågasatts om mitt uttalande att Gävle kommuns chefer inte skall delta i den värderande partipolitiska debatten, som emanerar från den ovan beskrivna policyn bland förvaltningscheferna, kan tolkas som ett försök att påverka chefstjänstemännen att inte använda sig av sin yttrandefrihet. Det är olyckligt om det uppfattats så och det har aldrig varit avsikten. Vi har också därför i förvaltningschefgruppen haft en förnyad diskussion om våra riktlinjer och vårt förhållningssätt.

Vi har med anledning av detta än en gång kommit fram till att våra roller och vårt förhållningssätt även framledes bör vara i linje med den överenskommelse som vi träffade 1996. Men jag skall, för alla missförstånds undvikande, än en gång ta upp frågan för att klargöra att förvaltningscheferna, liksom alla andra anställda, har en grundlagsskyddad yttrandefrihet som givetvis också omfattar politiska frågor.

AA lämnades tillfälle att kommentera remissyttrandena.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 23 september 1999 följande.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 12 § ske genom lag. Tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om meddelarfrihet ger yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF innebär att det står envar fritt att, då annat ej särskilt anges i förordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift.

Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän och deras uppdragstagare sköter sina åligganden.

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

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedia 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 kan således inte genom

generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheterna kan användas. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag.

Anmälan mot Sandvikens kommun

Min granskning med anledning av anmälan mot Sandvikens kommun har haft sin utgångspunkt i vad som anges i den ovan refererade tidningsartikeln i Gefle Dagblad den 4 januari 1998. Sandvikens kommun har i yttrandet till JO anfört att artikeln innehåller flera direkta sakfel, bl.a. i fråga om uppgiften att de anställda har beordrats att vara positiva. I remissyttrandet har bestritts att Sandvikens kommun på något sätt har inskränkt de anställdas yttrandefrihet.

Utredningen ger inte underlag för en prövning av det som förevarit hos kommunen i form av diskussioner m.m. i samband med utarbetandet av den i ärendet aktuella chefspolicy och det i denna ingående lojalitetskravet. Det framstår inte som meningsfullt att driva utredningen vidare i det avseendet. Jag finner sålunda inte grund för att göra några uttalanden rörande frågan huruvida kommunen i detta skede otillbörligt har påverkat de anställdas möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. I kommunens remissyttrande såväl som i den nämnda tidningsartikeln berörs dock en viktig aspekt av yttrandefrihetsfrågan. I båda dessa sammanhang framskymtar nämligen en uppfattning om att kommunen kan komma att betrakta de uttalanden som tjänstemän gör i kraft av sin yttrandefrihet som uttryck för illojalitet gentemot arbetsgivaren. Vidare framförs att sådana uttalanden skulle kunna föranleda arbetsrättsliga åtgärder. Till stöd för detta åberopas i tidningsartikeln ett icke närmare angivet avgörande av Arbetsdomstolen. Jag vill härvid anföra följande.

Det är en självklarhet att en offentliganställd som har en från sin arbetsgivare avvikande uppfattning vilken han i kraft av sin yttrandefrihet ger uttryck för, ändå i sin tjänsteutövning måste följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. JO har dock i flera beslut (se bl.a. ämbetsberättelsen 1993/94 s. 493) uttalat att det innefattar en otillbörlig påverkan från arbetsgivarens sida, om denne skulle bedöma yttranden, som en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet, med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna. Jag instämmer i denna bedömning.

Mot bakgrund av det anförda anser jag det klart olämpligt att en offentlig arbetsgivare eller dess företrädare i diskussioner eller allmänna uttalanden rörande de anställdas yttrandefrihet framför att en anställd, om han begagnar sig av denna frihet, kan komma att betraktas som illojal mot arbetsgivaren och riskera att drabbas av arbetsrättsliga konsekvenser. Jag lämnar saken med detta uttalande.

Anmälan mot Gävle kommun

Anmälan mot Gävle kommun gäller kommundirektören BB:s uttalanden i Gefle Dagblad att cheferna inom kommunen inte skall delta ”i den värderande, politiska debatten”. Enligt vad som anförts i BB:s yttrande till JO emanerar detta uttalande från en allmän policy bland kommunens förvaltningschefer, som de gemensamt och frivilligt kommit överens om. BB har i yttrandet också förklarat att denna

policy inte hindrar att en förvaltningschef eller en annan anställd i kommunen fritt får yttra sig om vilka förhållanden som helst utan att dennes lojalitet mot arbetsgivaren sätts i fråga. Vidare har BB anfört att avsikten med hans uttalanden inte varit att påverka chefstjänstemännen att inte använda sig av sin yttrandefrihet. Även vad Gävle kommun i övrigt yttrat som svar på remissen ger intrycket av att kommunen synes väl medveten om yttrandefrihetens starka ställning.

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 beslut 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.

I BB:s yttrande till JO anges att han på nytt skall ta upp och klargöra för de berörda tjänstemännen att yttrandefriheten även omfattar partipolitiska frågor. Jag utgår från att så nu har skett och att varje av policyn berörd tjänsteman därmed upplysts om att den nämnda överenskommelsen inte innebär någon som helst inskränkning i yttrandefriheten.

Även i sådana fall där det hos en myndighet förekommer icke förbindande överenskommelser om att personalen i visst eller vissa avseenden inte skall använda sig av grundläggande fri- och rättigheter är det givetvis av utomordentlig vikt att myndigheten och dess företrädare respekterar rättigheterna. I detta fall har BB i artikeln den 5 januari 1998 i Gefle Dagblad bemött ett uttalande av chefen för Gävle symfoniorkester. Förutom att bemöta den kritik som denne tidigare anfört rörande symfoniorkesterns anslag har BB uttalat att det inte ankommer på chefer inom kommunen att delta i den värderande, politiska debatten. Han har i en senare tidningsartikel i samma tidning modifierat sitt uttalande något men får där fortfarande anses ha hävdad att de anställda inte skall föra politiska diskussioner i frågor som rör kommunen. I anslutning till detta har BB i remissyttrandet anfört att han genom sina tidningsuttalanden gjorde bruk av sin egen yttrandefrihet. Jag vill härvid anföra följande. Yttrandefriheten innebär ett skydd för den enskilde gentemot det allmänna. Vad som framkommit i ärendet ger ett klart intryck av att BB vid sina uttalanden i tidningsartiklarna agerade i egenskap av kommundirektör och därmed som företrädare för det allmänna. Mot bakgrund av detta kan hans uttalanden inte försvaras med att han använde sig av sin yttrandefrihet som privatperson. Jag stannar med detta konstaterande.