

Kritik mot en kommun som kränkt en anställds yttrandefrihet genom en erinran mot henne för att hon uttalat sig inför utomstående om förhållanden på arbetsplatsen

Bakgrund

Kommunstyrelsen i Uppsala kommun antog den 11 december 1996 följande kriterier som grund för lönesättningen inom kommunen:

- flexibilitet
- teamförmåga
- självständighet
- solidaritet/lojalitet
- initiativförmåga
- förmåga att nå uppställda mål

Anmälan från AA (dnr 2522-1998)

AA gav den 8 juni 1998 in till JO en anmälan mot Uppsala kommun. Han begärde att JO skulle pröva lagligheten i ”lojalitetsklausulen”, om dess införande kan innefatta brottslig gärning och om en straffbar handling begåtts för den händelse enskilda personer drabbats av repressalier p.g.a. denna klausul. Han begärde också att JO skulle kräva en lagändring för det fall en sådan kränkning inte skulle anses straffbar.

Utredning

Ärendet remitterades till Kommunstyrelsen i Uppsala kommun för yttrande. I remissvaret anfördes följande.

Kommunstyrelsen har 1998-08-12 beslutat att lojalitet som begrepp utgår som lönekriterium vid kommande löneöversynsförhandlingar.

Kommunstyrelsens ärende *bilägges* detta svar. Av föredragningen framgår att de framtagna lönesättningskriterierna utgjorde en helhet och avsåg att stödja en utveckling av eget ansvarstagande och medarbetarskap. Kommunen har anslagit medel för projekt som bl a syftar till att mobilisera synpunkter från de anställda.

Kommunens informationspolicy fastslår tydligt den anställdes yttrandefrihet:

”Såväl anställda som förtroendevalda har fullständig yttrandefrihet angående egen och annan kommunal verksamhet.”

”Informationen syftar till ... att uppmuntra de kommunanställda till att delta i debatt och dialog om kommunens verksamhet ... att ge de anställda möjlighet att ta tillvara sina förmåner som anställda och påverka verksamheten.”

Kommunstyrelsens inställning kan sägas uttryckas väl av anmälaren när han skriver ”Vad angår ”lojaliteten” mot fattade beslut är det självklart att de anställda inte får i handling öppet trotsa besluten och därmed omintetgöra dess verkställighet. Däremot är det lika självklart att vederbörande – liksom alla andra medborgare – skall ha sin fulla frihet att utan några som helst repressalier öppet och offentligt kritisera dem.”

Någon inskränkning i yttrandefriheten var aldrig avsedd. Med då begreppet riskerade att misstolkas valde kommunstyrelsen att låta begreppet utgå.

Till yttrandet fogades en föredragningspromemoria, daterad den 10 augusti 1998, i vilken kommunstyrelsen föreslogs besluta att lojalitet som begrepp utgår som lönekriterium vid kommande löneöversynsförhandlingar.

AA kommenterade remissvaret. Han uppgav därvid att kriteriet solidaritet/lojalitet i vart fall tillämpats vid löneförhandlingar rörande läraren BB samt att denna även tilldelats en erinran då hon inför utomstående uttalat sig på visst sätt om sina kollegor och sin arbetsplats.

Anmälan från BB (dnr 4738-1999)

BB gav den 14 december 1999 in till JO en egen anmälan mot Uppsala kommun, i vilken hon klagade på att hon diskriminerats vid tre löneförhandlingar - den 1 augusti 1996, den 1 januari 1997 och den 1 augusti 1997 - bl.a. på grund av att hon som facklig förtroendeman använt sig av sin rätt till yttrandefrihet. BB gjorde i anmälan gällande att kommunen trots att kriteriet ”lojalitet” tagits bort ändå inte rättat till den tidigare diskrimineringen genom att korrigera hennes lön. Av anmälan framgick att BB tilldelats en varning, vilken dock omförhandlats till en erinran.

BB begärde i sin anmälan att JO skulle ålägga Uppsala kommun att tillerkänna henne lönepåslag fr.o.m. den 1 augusti 1996 i nivå med jämförbara speciallärar-kollegor i kommunen vad gäller utbildning och erfarenhet. Hon yrkade också ränta enligt 6 § räntelagen.

BB hänvisade i sin anmälan till AA:s anmälan med bilagor. Denne hade till sina skrivelser till JO bl.a. fogat en kopia av den erinran som BB nämnde i sin anmälan. Den är upprättad av Uppsala kommun, Tiundaskolan, Luthagens kommundelsförvaltning, och ställd till BB. Skrivelsen är rubricerad ”ERINRAN” och lyder:

I ett anställningsavtal har båda parter rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. För att anställningsavtalet ska fungera i praktiken förutsätts att båda parter fullgör sina skyldigheter.

I arbetstagarens skyldigheter ingår bl a att samarbeta och att vara lojal.

Vi har noterat, att Du har brutit mot Dina skyldigheter i anställningsavtalet genom att inför utomstående uttala Dig nedsättande om kollegor och arbetsplats samt genom ett illojalt beteende mot Din arbetsgivare.

Denna erinran är inte någon disciplinär åtgärd utan enbart ett klarläggande av vissa skyldigheter i anställningsavtalet.

Vi vill i detta sammanhang även erinra om, att ett brott mot anställningsavtalet ytterst kan leda till uppsägning eller avskedande enligt lagen om anställningsskydd.

Skrivelsen är daterad den 9 januari 1997 och undertecknad av CC, rektor, och DD, kommundelschef.

Ny remiss

Med anledning av BB:s anmälan beslutade JO Berggren den 17 mars 2000 om en ny remiss till Kommunstyrelsen i Uppsala kommun. Kommunstyrelsen anmodades att yttra sig över vad som anförs om att kriteriet ”solidaritet/ lojalitet” använts vid lönesättning av BB och, om så varit fallet, vad som därefter skett i ärendet. Kommunstyrelsen skulle vidare yttra sig över anledningen till att BB tilldelats en erinran.

Den 20 juni 2000 inkom remissvaret från Uppsala kommun. Följande anfördes.

1. Användningen av kriteriet ”solidaritet/lojalitet” vid lönesättningen i ärendet

Lönekriteriet ”solidaritet/lojalitet” har tillämpats i kommunen från januari 1997 till oktober samma år då det togs bort. I det nu aktuella fallet har det alltså gällt vid två lönetillsättningsstillfällen, nämligen 1997-01-01, som var en revisionsförhandling och 1997-08-01, som var en särskild löneöversyn. Det kan konstateras att arbetsgivaren vid det första tillfället inte höjde lönen alls, vilket sammanhänger med den erinran som kommenteras nedan i punkt 3. Höstterminen 1997 fick BB ett vikariat vid en annan skola, i en annan kommundel och lönen fastställdes till 20.000 kr, vilket var en ökning med 528 kr.

2. Senare händelseförlopp

BB är fortfarande anställd i kommunen men med placering på en annan skola. Den skolan sorterar under en annan kommundelsförvaltning. Beträffande hennes löneutveckling kan konstateras att hon för närvarande har 21.750 kr (före årets revisionsförhandling som ännu inte avslutats). Hennes nuvarande lön ligger därmed över såväl medelnivån för speciallärare i Uppsala kommun, 21.062 kr, som medianlön för samma grupp, 21.560 kr.

3. Erinran

Erinran meddelades 1997-01-09. Av protokoll från överläggning med LR 1996-12-19 framgår att arbetsgivaren hänvisar till fem händelser under senhösten 1996. Händelserna preciserades vid förhandlingen men återges inte i protokollet. I detta sägs vidare: ”Vid dessa tillfällen har BB enligt skolledningens och kommundelschefens bedömning brutit mot sina skyldigheter enligt anställningsavtalet. Detta genom att inför utomstående uttala sig nedsättande om kollegor och arbetsplats samt genom ett illojalt beteende mot arbetsgivaren i sådan grad att det inte kan accepteras då det inverkar alltför negativt på Tiundaskolan och dess verksamhet.” – – –

De personer som företrätt arbetsgivaren vid förhandlingen finns inte längre kvar på sina befattningar och har därför inte anmodats att yttra sig.

Avslutande synpunkter

De uppgifter som finns i kommunens lönesystem ger inte underlag för antagandet att BB på någon grund skulle vara diskriminerad i lönehänseende.

AA och BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 8 december 2000 anförde *JO Berggren* följande.

I 2 kap. 1 § första stycket 1. regeringsformen (RF) sägs 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 yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF ske genom lag. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

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 sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns dock 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”. 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 ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter och kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren när det gäller dennes bruk av sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har således rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Detta gäller givetvis såväl före som efter det ett beslut fattats hos myndigheten. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar honom eller henne självfallet inte från skyldigheten att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

BB har gjort gällande att hon utsatts för repressalier från kommunens sida för att hon utnyttjat sin grundlagsskyddade rätt till yttrandefrihet. Repressalierna har bestått i dels att hon tilldelats en varning som senare omvandlats till en erinran, dels att hon vid flera tillfällen diskriminerats i lönehänseende.

Kommunstyrelsen har anmodats att yttra sig bl.a. över anledningen till att BB tilldelats en erinran. Styrelsen har i denna del hänvisat till protokoll från överläggning med BB:s fackförbund den 19 december 1996 i vilket det antecknats att BB brutit mot sina anställningsskyldigheter ”genom att inför utomstående uttala sig nedsättande om kollegor och arbetsplats samt genom ett illojalt beteende mot arbetsgivaren i sådan grad att det inte kan accepteras då det inverkar alltför negativt på Tiundaskolan och dess verksamhet.” Hänvisningen till protokollet uppfyller inte

de önskemål om fullständigt underlag för min bedömning som föranlett remissen. Kommunstyrelsen har emellertid inte gjort gällande att BB skulle ha vägrat att verkställa beslut som fattats av arbetsgivaren eller på annat sätt brutit mot direktiv rörande verksamheten. I avsaknad av annan upplysning från kommunstyrelsen måste jag utgå från att anledningen till erinran varit att BB uttalat sig inför utomstående om förhållanden rörande arbetsplatsen. Utredningen ger inte på något sätt underlag för att hennes uttalanden skulle stå i strid med den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Utfärdandet av erinran har därför inneburit en kränkning av BB:s rätt att ge till känna sin uppfattning och kommunen förtjänar allvarlig kritik för detta.

BB:s påstående om lönediskriminering har tillbakavisats av kommunstyrelsen med hänvisning till median- och medellöner i kommunen för denna yrkeskategori. Samtidigt har dock medgetts att utebliven lönehöjning vid ett tillfälle berott på den erinran som lämnats. Av vad jag nyss har sagt om det oriktiga i att erinran utfärdades följer att jag också är kritisk till att den lagts till grund för kommunens beslut i lönefrågan.

JO har inte möjlighet att, som BB önskat, ålägga en myndighet att vidta en viss åtgärd.

Den aktuella klausulen är numera borttagen. Jag finner därför inte skäl att gå vidare i saken eller besvara de frågor som ställts av AA, utan avslutar ärendet med den allvarliga kritik som uttalats.