

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren**Initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om
inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet**

I ett beslut den 19 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Av en artikel i Sundsvalls Tidning den 7 november 2002 framgick bl.a. följande.

Med anledning av att brandmannen AA fört debatt i medierna med förslag att Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund skulle upphöra och ersättas av ett avtal mellan de två kommunernas räddningstjänster, formulerade ledningen för räddningstjänstförbundet den 30 augusti 2002 ett brev till de anställda inom räddningstjänsten med bl.a. följande innehåll: ”Interna frågor hanteras internt, inte i media eller i andra forum utanför våra väggar.” AA framtogs sitt arbete med information och externa kontakter. Räddningschefen BB meddelade personalen i en skrivelse den 25 september 2002 bl.a. följande. ”Som en följd av olika debattinlägg under sommaren har förutsättningarna för AA:s roll som ambassadör dessvärre skadats i grunden. Ambassadörens behov av trovärdighet för de saker han för fram finns inte längre kvar. Efter samtal med varandra är AA och jag överens om att AA:s samtliga uppdrag i den utåtriktade verksamheten upphör med omedelbar verkan.”

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda frågan om inskränkning av de anställdas yttrande- och meddelarfrihet.

Utredning

Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund anmodades att göra en utredning och yttra sig med anledning av innehållet i tidningsartikeln. Remissvar avgavs av förbundsdirektionen tillika förbundsstyrelse. Svaret inleddes med en redogörelse för organisationen och en kort presentation av de personer som nämnts i tidningsartikeln. Det framgick bl.a. att BB hade varit räddningschef sedan slutet av år 2000 och att AA varit anställd som brandman sedan 1980 med olika brandmannauppgifter på i huvudsak stationen i Sundsvall samt att han sedan 2001 suttit i lokalstyrelsen för Svenska Kommunalarbetareförbundet.

Beträffande det aktuella ärendet uttalade direktionen följande (bilagorna utelämnade här).

AA har med start under försommaren 2002 skrivit ett antal insändare, enligt egen förklaring till räddningschefen BB, med ett politiskt syfte att få till stånd en utredning om en sammanslagning av kommunerna Sundsvall och Timrå, se bl.a. bilagorna 1–3.

I en insändare den 21 augusti 2002 beskrev AA den tidigare räddningstjänsten i Timrå som finansierad av Sundsvalls kommun eftersom Timråkåren vid sammanslagningen 1990 var i sådant skick att den annars inte hade kunnat bevaras på den nivå som den hade, bilaga 15. Andra uttalanden i insändaren pekade ut dåvarande Räddningstjänsten i Timrå kommun som ”monument” över en felaktigt förd politik.

Personalen på brandstationen i Timrå kände sig mycket illa berörd av insändaren. Resultatet av AA:s insändare kan skildras som att det klöstes i gamla sår och att gamla motsättningar mellan de två heltidsstationerna åter kom i dagen.

I början av september månad 2002 hade räddningschefen BB två samtal med AA om reaktionerna på insändarna. Räddningschefen påpekade det olyckliga i att så split mellan stationerna och att argumentationen i artiklarna inte var till nytta för räddningstjänsten inför de stundande besluten om övningsfältets finansiering. Räddningschefen uppmuntrade AA att på olika sätt vara aktiv som medborgare i samhällsdebatten, men bad honom att inte använda räddningstjänstförbundet som verktyg i debatten. Räddningschefen ville också att AA skulle klargöra att han förde argumentationen som medborgare och att han inte skulle använda sin tjänstetitel i artiklarna. Räddningschefen påtalade även att AA borde överväga om det är lämpligt att agera på det sätt han gjort med tanke på att han i sin fackliga roll företräder medlemmarna på de båda heltidsstationerna. AA förklarade för räddningschefen att han skrev sina inlägg under valrörelsen, att hans motiv var politiska och att han skrev insändarna som privatperson. Han uttryckte förståelse för räddningschefens synpunkter och sade att han respekterade chefens argument.

Även chefen för räddningsavdelningen, den avdelning som AA organisatoriskt tillhör, förklarade vid flera tillfällen för AA att hans artiklar väckte split mellan de två stationernas personal och påverkade samarbetet dem emellan negativt.

I en skrivelse till personalen den 30 augusti 2002 beskrev direktionens ordförande CC, vice ordförande DD och räddningschefen BB sin syn på tillkomsten av räddningstjänstförbundet och utvecklingen fram till i dag, bilaga 17. Deras syfte var att reda ut de oklarheter och ifrågasättanden som insändaren givit upphov till. I skrivelsen uppmanades alla medarbetare inom räddningstjänstförbundet att tala med varandra i stället för att föra diskussionen i media.

I efterföljande samtal under september månad mellan AA och räddningschefen BB har räddningschefen frågat hur AA själv bedömt sina möjligheter att i framtiden ta på sig nya utåtriktade uppdrag för räddningstjänstens räkning efter det att han i olika medier så tydligt tagit ställning mot förbundet som organisationsform. AA svarade då att han inte bedömde det som möjligt att åta sig sådana uppdrag under en tid framöver. Räddningschefen delade den uppfattningen och en skrivelse som bekräftade denna överenskommelse skickades av räddningschefen till organisationen, bilaga 22.

Efter att Sundsvalls Tidning publicerat artiklar den 7 och 8 november 2002, bilaga 25 och 26, medverkade AA och BB tillsammans med en reporter i programmet Pulsen i lokalradion (Radio Västernorrland) för att diskutera det inträffade. De fick var och en en möjlighet att redovisa sin syn på vad som skett. BB bad om ursäkt för att han formulerat sig på ett sådant sätt att det har gett möjlighet till den tolkning som gjorts av eller redovisats i media, bilaga 47.

En ursäkt med likartat innehåll har också framförts i ett pressmeddelande av BB, vilket skickades ut den 8 november 2002, bilaga 44, samt i en artikel i Sundsvalls Tidning den 9 november 2002, bilaga 28.

Direktionens ordförande och vice ordförande framförde också en ursäkt via pressmeddelande den 10 november 2002, bilaga 45. Ursäkter internt i organisationen har framförts både muntligt och skriftligt, bilaga 46.

AA har i en skrift den 29 november 2002 ställt till personalen bett om ursäkt för att det i hans artiklar funnits syftningar som av personal i Timrå uppfattats som kränkande och sårande, bilaga 42.

AA och BB har efter det inträffade fört flera samtal. De båda anser att de rätt ut sakfrågan och betraktar ärendet som avslutat.

AA har varit behjälplig i arbetet med denna utredning genom att svara för urvalet och sammanställa kopior på insändare, debattartiklar m.m. från Sundsvalls Tidning och Dagbladet som bilägges denna utredning.

Yttrande

Artikelurvalet visar att det i media under år 2002 förts diskussioner i skilda frågor men som i olika avseenden indirekt eller direkt kan sägas beröra Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund. En läsning i dag av de samlade artiklarna ger vid handen att såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen har många angelägna och komplicerade frågeställningar att arbeta med. Frågorna spänner över många områden, alltifrån behov av att arbeta med policies och organisationens kultur till att finansiera och bygga ett övningsfält.

Vad gäller det aktuella ärendet kan i korthet sägas att räddningschefen BB uppfattade situationen enligt följande. En chef skall ingripa när anställda på grund av uttalanden av en medarbetare blir ledsna. Om det uppfattas som att en medarbetare väljer delar av sanningen och utesluter andra för att förstärka sina syften, har arbetsgivaren en skyldighet att för verksamhetens bästa korrigera sakförhållanden och visa på helheten. För att en verksamhet skall fungera måste samtliga medarbetare efter en demokratisk beslutsprocess acceptera fattade beslut och, i enlighet med gällande arbetsrätt, lojalt verka för att de fattade besluten skall följas. Att fortlöpande så split mellan olika personalgrupper påverkar arbetsmiljön på ett negativt sätt och kan, om det inte korrigeras, leda till omfattande arbetsmiljöproblem. Chefen har ett ansvar för att genom sitt arbete medverka till att aktivt skapa en bra arbetsmiljö.

BB har därtill uppgett att det under sommaren 2002 vid flera olika tillfällen förekommit att s.k. arbetsmaterial nått olika lokala media som sedan skrivit om förvaltningen ur olika perspektiv. Det har handlat bl.a. om hanteringen av investeringsmedel, ackumulerade övertidsskulder och medborgarnas säkerhet till följd av den nya organisationen. AA har inte haft någon inblandning i någon av artiklarna. I dessa situationer har förvaltningsledningen tydligt markerat att den som vill lämna uppgifter vidare till medierna har en grundlagsskyddad rättighet att göra det. Ledningen har dock bett personalen tänka igenom vilka konsekvenser ett sådant agerande kan leda till för räddningstjänsten som organisation och för medarbetare.

Som framgått återstår en hel del arbete för att skapa en räddningstjänst av de båda tidigare två räddningstjänsterna. Den gemensamma räddningstjänsten har regelbundet ifrågasatts sedan förbundet bildades 1990. Vad som skall göras i det hänseendet kan diskuteras och naturligtvis finns det flera vägar att pröva. Det är dock tydligt att förvaltningsledningen i den uppkomna situationen under hösten 2002 fokuserat såväl på problemet att räddningstjänsten ännu inte blivit en enhet som på AA:s insändare och därvid förb isett att anlägga ett bredare angreppssätt på problemet och att tänka på den grundlagsfästa yttrandefriheten.

Förvaltningsledningen har med sina skrivningar inte i något avseende velat beskära någon medarbetare rättigheten att uttrycka sin mening vare sig inom eller utanför organisationen. Formuleringarna i det diskuterade brevet är emellertid av det slaget att en sådan tolkning lätt låter sig göras. Även förvaltningsledningen har insett att formuleringarna kan tolkas på ett sätt som ger intrycket av att ledningen förbjuder medarbetare att uttrycka sin mening. Förvaltningsledningen har beklagat sin

otydlighet i brevet och förklarat sitt agerande med att den i sin tro och i sitt syfte att ha organisationens bästa för ögonen haft ett för smalt synfält. Att förvaltningsledningen har intresse av att åsikter bryts mot varandra understryks av det ovan redovisade arbetet som bedrivits under 2001–2002; att tysta en anställd är en helt främmande tanke för ledningen.

Efter de aktuella tidningsartiklarna har ett flertal beslut av JO lästs och studerats, bland dem i första hand två mycket tydliga beslut av JO i ärendena 3690-1993 (1994-03-25) och 4365-2000 (2002-10-17) men även JO:s beslut i ärendet 968-2002 (2002-06-04). Av besluten följer att det för en chef gentemot en offentligt anställd saknas spelrum, i vart fall är utrymmet mycket begränsat, när det gäller att genom samtal eller på något annat sätt avhandla frågor som har en koppling till vad denne har framfört i media. Det kan anses tveksamt om BB m.fl. i de samtal med AA som redovisats ovan, har klarat den svåra balansgång som krävs.

När det aktuella ärendet var som mest i fokus i media den 7–9 november 2002 var räddningschefen BB i Bryssel på studiebesök m.m. tillsammans med Sundsvalls kommuns förvaltningschefer, bolagschefer, kommundirektör och stadsjurist. Självfallet avsattes tid för att under olika former diskutera ärendet och ärendet fanns även på agendan vid det avslutande chefsmötet lördag förmiddag den 9 november 2002. Det tidigare nämnda JO-beslutet från 1994 fanns med som underlag vid de diskussioner som fördes.

Den 13 november 2002 höll EE, stadsjurist vid Sundsvalls kommun, ett inledande anförande vid ett sammanträde med deltagande bl.a. av nämnsordföranden och förvaltningschefer vid Sundsvalls kommun samt av de kommunala bolagens ordförande och verkställande direktörer. Hans anförande hade det aktuella ärendet som grund och var indelat i tre avsnitt. I det första avsnittet redogjorde han för bestämmelserna om yttrandefrihet, meddelarfrihet och förbud att efterforska. I det andra avsnittet berördes arbetsrätten och de två begreppen lojalitetskrav och kritikrätt. Han förklarade i den avslutande delen att han för sin del såg arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal som grundläggande instrument för en ledare att diskutera såväl rättighetslagstiftningen som organisationens policy, men betonade att en sådan diskussion bör förberedas och att tidpunkten för diskussionen inte skall styras utifrån vad som rapporterats i media.

Avslutningsvis önskar förbundsdirektionen framföra sitt beklagande till att brevet, som i och för sig skrevs i ett pressat arbetsläge, fick ett innehåll som kunnat tolkas på det sätt som presenterats i media. Förbundsdirektionen vill dock att JO uppmärksammar den skyndsamhet som präglade BB:s och den politiska ledningens agerande att ta avstånd från den kränkning av de medborgerliga rättigheterna som med visst fog hävdades ha skett.

Bedömning

I 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen 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. Begränsning av denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. 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.

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 vilket ämne som helst.

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 grundlagsstadgade 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. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren lämnat felaktiga uppgifter. 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.

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 självfallet inte den anställde 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.

För undvikande av missförstånd vill jag här uttala följande. Enligt 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän omfattar JO:s tillsyn inte ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbunds förbundsstyrelse som beslutande församling står således inte under min tillsyn. Direktionen utgör dock även förbundsstyrelse (jfr 3 kap. 25 § kommunallagen, 1991:900) och står i denna egenskap under tillsyn. Mina uttalanden i det följande avser direktionen som förbundsstyrelse.

Vad som kommit fram i ärendet om räddningschefens och den politiska ledningens befattning med frågan kring AA:s mediekontakter ger anledning att diskutera huruvida framför allt hans men även övriga anställdas rättigheter enligt det nyss sagda har trätts för när.

Skrivelsen till personalen den 30 augusti 2002 innehåller, förutom förtydliganden m.m. avseende motiven för bildandet av räddningstjänsten Sundsvall-Timrå, ett uttalande att ”interna frågor hanteras internt inte i media eller i andra forum utanför

våra väggar”. Ett sådant besked till de anställda står självfallet i klar strid med den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

När det gäller de samtal räddningschefen hade med AA i början av september månad 2002 kan de enligt min mening inte uppfattas på annat sätt än som påtryckningar för att förmå AA att upphöra med att skriva insändare eller att i vart fall ändra innehållet i dem. Vidare har AA, enligt meddelandet den 25 september 2002, som en direkt följd av sina debattinlägg frångått sitt arbete med information och externa kontakter av olika slag.

I remissvaret har räddningstjänstförbundet uppgett att andra anställda känt sig mycket illa berörda av innehållet i AA:s uttalanden i tidningen och att hans artiklar påverkade samarbetet mellan de två brandstationernas personal negativt. Räddningschefen hade i den situationen, enligt remissvaret, sett som sin uppgift att ingripa för att aktivt medverka till att skapa en bra arbetsmiljö. Vidare sägs att förvaltningsledningen med sina skrivningar inte i något avseende velat beskära någon medarbetarens rätt att uttrycka sin mening vare sig inom eller utanför organisationen, och att förvaltningsledningen har insett att formuleringarna i skrivelsen till personalen kan tolkas på detta sätt.

Oberoende av syftet med samtalen med AA och den påtalade formuleringen i brevet har detta enligt min mening på ett anmärkningsvärt sätt utgjort allvarliga kränkningar av de anställdas grundlagsfästa rättigheter. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Jag konstaterar emellertid att förbundet numera kommit till insikt om vad som gäller och lämnar därmed frågan.

Tilläggas kan att det självfallet inte är något som hindrar att en myndighet utser en särskild person, exempelvis en informationschef, att svara gentemot medierna och allmänheten för myndighetens officiella policy. Det kan inte heller anses fel att myndigheten upplyser sina anställda om den policy som utarbetats av myndigheten och meddelar de anställda att de alltid har möjlighet att hänvisa medierna till den utsedde informatören. Som framgått ovan kan det emellertid aldrig godtas att myndigheten, som nu skett genom den påtalade formuleringen i brevet, mer eller mindre direkt förbjuder de anställda att dryfta interna frågor i medierna eller i andra sammanhang utanför myndigheten.

Ärendet avslutas.