

Fråga om innehållet i ett e-brev som rektor skickat till personal vid en skola har inneburit en kränkning av de anställdas yttrandefrihet, m.m.

Anmälan

I en anmälan till JO gjorde AA gällande att rektorn vid Korsavadsskolan i Simrishamn, BB, hade kränkt anställdas yttrandefrihet. Vidare gjorde han gällande att chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen i Simrishamn, CC, hade efterforskat vem som hade lämnat uppgifter till pressen samt uppmanat rektorerna att ”lägga locket på interna angelägenheter”. AA hänvisade till en artikel i Ystads Allehandas nätupplaga den 19 december 2003 och begärde att JO skulle utreda överträdelserna av grundlagen.

Den aktuella tidningsartikeln innehöll bl.a. följande.

/.../

I ett mail till sina anställda manar rektorn på Korsavadsenheten att inte prata om kommande besparingar med någon utanför skolan.

/.../

I brevet till ett stort antal anställda efterlyser rektor BB synpunkter på hur man ska spara pengar under kommande år. Brevet avslutas med ”Vill inte att ni har denna diskussion i pressen, med förvaltningschefen, med vårdnadshavare eller med politiker, eftersom det är vår inre angelägenhet.”/.../

Enligt vad YA erfar har förvaltningschefen CC manat alla enhetschefer att försöka sköta interna frågor internt. Ett fackligt ombud på en av kommunens skolor trotsade uppmaningen och kallades därför in på förvaltningschefens rum. Förvaltningschefens syfte var att pressa ombudet på vem som pratat med media.

/.../

Vi [Lärarnas riksförbund, JO:s anmärkning] ser nämligen tydligt att våra fackliga ombud straffas lönemässigt. I de skriftliga omdömen de anställda får står att de ”inte bidrar till ett positivt arbetsklimat”.

I en kompletterande anmälan förtydligade AA, i anledning av sista stycket ovan, att han begärde att JO skulle granska samtliga förhållanden som beskrevs i tidningsartikeln.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Simrishamns kommun för utredning och yttrande.

Barn- och utbildningsnämnden hänvisade till särskilda yttranden upprättade av rektorn vid Korsavadsenheten och chefen för barn- och utbildningsförvaltningen samt yttrade för egen del bl.a. följande.

Barn- och utbildningschefen och våra skolledare liksom all övrig personal utför ett mycket gott arbete.

Barn- och utbildningsnämnden konstaterar, att i frågor av den art i vilken JO har begärt in yttrande, kan åsikterna divergera åtskilligt beroende på vilken version man förlitar sig på. Barn- och utbildningsnämnden kan vidare konstatera att det kan uppstå tolkningsproblem av vad som har sagts eller skrivits. Vi noterar att JO har begärt in yttrande från barn- och utbildningschefen och rektor Korsavadsskolan. Dessa yttranden skall nu bedömas av JO. Barn- och ungdomsnämnden tar därför inte ställning i sakfrågan utan överlåter denna bedömning åt JO. Nämnden vill ånyo /.../ påpeka att offentlighetsprincipen är en viktig grundbult inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. /.../

Rektorn för Korsavadsenheten, BB, anförde följande.

Det har aldrig varit min avsikt eller ambition som rektor att "tysta anställda". Den tolkning som AA gjort är grundad på en bedömning utifrån ord i en lösryckt text utan koppling till den öppenhet och arbetskultur som vi har vid Korsavadsenheten. Jag kan tillstå att om man på detta sätt analyserar ett meddelande är formuleringen olycklig.

Den 21 november aviserade förvaltningschefen en eventuell kommande ny/minskad resurstilldelning inför 2004. Inga beslut var fattade och jag uppfattade informationen så vag att jag vid detta tillfälle inte var övertygad om att den var relevant. Efter viss eftertanke tog jag ändå beslutet att informera medarbetarna (ca 120 personer) då jag ansåg att det var viktigt att involvera dem i de nya tankar detta kunde komma att innebära och som skulle kunna komma att träda i kraft en dryg månad senare. Jag var kluven i detta mitt beslut då jag inte heller önskade att vilseleda personalen med felaktiga uppgifter. Det visade sig senare att informationen från den 21 november kom att revideras.

Vidare har enheten jobbat fram rutiner för olika förändringar vilka vi arbetar efter /.../

Från den 21 november tills den 19 december, då vi hade terminsavslutning, har enhetens personal fått fortlöpande information om arbetet. Skolans elevråd och enhetens Hem och Skola styrelse har också fått information om pågående budgetarbete. Ingen som jag har träffat, har upplevt att jag försökt tysta ner budgetarbetet utan tvärtom uttryckt sig positiva för den delaktighet och öppenhet vi arbetar med.

Med anledning av enhetens olika verksamheter arbetar vi mycket med kommunikation/information via mail och jag har inte tänkt på att ord i vårt arbetsmaterial kan vägas på detta sätt av utomstående. Givetvis välkomnar jag detta intresse från allmänheten och hoppas på mer och givande skoldiskussioner i media. Korsavadsenheten har ingenting att dölja.

Utifrån dessa tankar uttryckte jag en önskan, inte något förbud, om att informationen var ämnad som uppstart inför det kommande budgetarbetet, för de som arbetar och studerar vid Korsavadsenheten. Har aldrig haft en tanke på att detta vårt arbete vid Korsavadsenheten skulle vara av sådant intresse, varför jag nu förstår, utifrån rubricerade förutsättningar, att jag borde formulerat mig annorlunda.

/.../

BB bifogade det e-meddelande som han hade skickat till personal vid skolan. I meddelandet har redogjorts för den ekonomiska situationen för skolan m.m. samt

efterfrågats adressaternas förslag på besparingar/nerdragningar. E-meddelandet avslutades på följande sätt:

Vill inte att ni har denna diskussion i pressen, med förvaltningschefen, med vårdnadshavare eller med politiker, eftersom det är vår inre angelägenhet. Vi måste ha tillit för varandras arbete och ansvar. Kan ju också berätta att detta tar mycket kraft från mig, men är övertygad om att vi tillsammans kan fixa detta vårt gemensamma uppdrag. /.../

Chefen för barn- och utbildningsförvaltningen, CC, anförde bl.a. följande.

Skolfrågorna i Simrishamn debatteras intensivt sedan en längre tid och speglas på lokalsidorna i Ystad Allehanda. Utifrån den erfarenhet och kunskap jag har om gällande lagstiftning är det inte förenligt med min roll som förvaltningschef att försöka dölja vissa verksamheter eller att försöka undvika att svara på frågor som pressen ställer. Många frågor kan betecknas som politiskt laddade och som förvaltningschef försöker jag svara utifrån ett professionellt skolperspektiv.

Vi har flera gånger i min ledningsgrupp diskuterat hur man kan ge allmänheten en positiv bild av Simrishamns skolverksamhet. En bild som den till stora delar förtjänar. Ledningsgruppen har inte för avsikt att ”lägga locket på” som anges i anmälan.

Jag har försökt påminna mig om jag någon gång efterforskat källan till någon artikel i tidningen (Ystad Allehanda), men jag kan inte finna något sådant tillfälle. Jag har inte heller pressat något fackligt ombud.

Jag kan dock komma ihåg en annan situation som utspelades i början av september 2003 strax efter det jag börjat som förvaltningschef i Simrishamn.

/.../

Vid min första centrala samverkan medverkade skyddsombudet på Korsavadsskolan. En av de stående punkterna vid denna typ av sammanträde är arbetsmiljöfrågor. Som ny förvaltningschef fick jag tydligt veta att personen i fråga hade en stark konflikt med rektorn på skolan. Någon tid efteråt stod det om en arbetsplatsundersökning i Ystad Allehanda där man uttalade ett kraftigt missnöje.

Vid nästa tillfälle som skyddsombudet var på förvaltningskontoret frågade jag henne om vilka arbetsmiljömässiga problem som framkommit vid undersökningen. Enligt henne var det främst rektorn som var grunden till alla problem. Jag har alltså inte på något sätt efterforskat några uppgifter. Hon angav i stället själv att hon blivit kontaktad av tidningen.

Vid detta tillfälle kan jag ha sagt att ”det vore bättre att lösa konflikten med rektorn än att enbart förmedla problemen till tidningen”. Det kan möjligen tolkas som att jag försökt hindra ett skyddsombud att tala med pressen. Å andra sidan är det naturligt att ha en öppen och rak kommunikation i skyddsfrågor med de skyddsombud som har valts för detta ändamål.

I artikeln står det att ”Förvaltningschefen CC gick inte att nå under gårdagen”. Detta tolkas ju ofta som om man inte vill uttala sig. Det borde vara allmänt känt att jag var på tre veckors besök hos min dotter i USA.

I artikeln framgår också att anställda manas till tysthet via rutiner för individuell lönesättning. Placeringen av detta uttalande i artikeln kan ge läsaren intryck av att detta har utgått från förvaltningschefen. Eftersom jag anställdes den 15 augusti 2003 och lönerrevisionen skedde under våren 2003 finns inget som helst sådant samband.

Barn- och utbildningsnämnden bifogade en skrivelse, daterad den 8 februari 2004, från huvudskyddsombudet vid Lärarnas Riksförbund, DD. Skrivelsen är ställd till Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskott inför dess sammanträde den 10 februari 2004 och är ett bemötande av yttrandet av CC om skyddsombudets besök

på förvaltningskontoret (återgivet ovan). DD har i skrivelsen gjort gällande att förvaltningschefen efter ett möte uttryckte önskemål om att prata med henne på hans tjänsterum varefter han skulle ha frågat henne om det var hon som hade ”gått till Ystads Allehanda” och vid hennes nekande svar även yttrat ”vem skulle det annars vara?”. Vidare skall förvaltningschefen ha frågat hur tidningen hade fått tag på enkäten samt yttrat att detta var arbetsmaterial och inte offentlig handling.

Av Barn- och utbildningsnämndens remissvar framgår att nämndens arbetsutskott den 21 januari 2004 fattade beslut om att uppdra åt förvaltningen att anordna utbildning för rektorer/enhetschefer rörande offentlighetsprincipen, tryckfrihetsförordningen, regeringsformens yttrandefrihetsparagraf m.m.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 24 november 2005 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är 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 2 kap. 12 § RF ske genom lag.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) står det var och en fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till bl.a. tidningsredaktioner i alla de fall då något annat inte är föreskrivet i förordningen (meddelarfrihet). Undantag från meddelarfriheten finns, men någon sådan situation är det inte fråga om här.

I 3 kap. 4 § TF föreskrivs att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska den som lämnat ett meddelande för offentliggörande i tryckt skrift i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med tryckfrihetsförordningen. För uppsåtlig efterforskning i strid med denna föreskrift döms enligt 5 § andra stycket i samma kapitel till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 1 kap. 3 § TF får ingen tilltalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryckfriheten eller medverkan därtill i annan ordning eller i annat fall än tryckfrihetsförordningen medger. Härav anses följa att en myndighet inte får vidta någon form av sanktioner eller repressalier mot en anställd som utnyttjat sin meddelarfrihet.

Motsvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns i 1 kap. 2 § (meddelarfriheten), 1 kap. 4 § (repressalieförbudet) samt 2 kap. 4 § och 5 § andra stycket (efterforskningsförbudet med straffsanktion) YGL.

Yttrandefriheten har också slagits fast i artikel 10 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Lagregleringen avseende yttrandefriheten ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan som alla andra ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. Den som är anställd i allmän tjänst har således rätt att fritt uttala sig om sådana förhållanden på sin arbetsplats som han anser bör komma till allmänhetens kännedom. Det finns emellertid regler i sekretesslagen (1980:100) som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. Dessa regler saknar dock intresse här.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Detta innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställda 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 yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att lämnade uppgifter är felaktiga. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Anställda vid myndigheter har således rätt att, utan att behöva frukta att bli föremål för repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och arbetsformer. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock självfallet inte den anställda från hans eller hennes skyldighet att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv oavsett vilken uppfattning han kan ha om dessa.

Bedömning

E-meddelandet

Utgångspunkten för bedömningen av om innehållet i e-meddelandet kan anses på ett otillåtet sätt ha inskränkt de anställdas yttrandefrihet är frågan om det finns sakliga skäl att anta att de anställda har uppfattat meddelandet som en sådan inskränkning. Mot bakgrund av att BB fäst avseende vid att e-meddelandet var att anse som "arbetsmaterial" vill jag här särskilt framhålla att frågan huruvida meddelandet var avsett för internt bruk eller ej är av underordnad betydelse i det nu diskuterade sammanhanget.

BB har uppgett att syftet inte varit att begränsa yttrandefriheten. Den ifrågasatta formuleringen – "Vill inte att ni har denna diskussion i pressen, med förvaltningschefen, med vårdnadshavare eller med politiker, eftersom det är vår inre angelägenhet. Vi måste ha tillit för varandras arbete och ansvar" – ger dock

vid handen att syftet inte varit att endast neutralt informera om de aviserade åtstramningarna och begära synpunkter på dessa. Formuleringen uttrycker därtill ett tydligt önskemål eller en rekommendation om att avhålla sig från kontakter med utomstående, däribland massmedia. Det är vidare att notera att det rör sig om ett meddelande från rektor, dvs. från en person i överordnad ställning i förhållande till meddelandets mottagare. Formuleringen torde av mottagarna lätt kunna uppfattas så att kontakter med t.ex. media skulle komma att betraktas som en illojal handling som eventuellt kunde inverka menligt på t.ex. befordringsmöjligheter, lönesättning, relationen till chefen eller arbetsklimatet i allmänhet. Även om meddelandet inte inrymmer något uttryckligt förbud att kontakta media ger det på ett sådant sätt uttryck för önskemålet att sådana kontakter inte skulle tas att det ändå måste anses innefatta en inskränkning av de anställdas yttrandefrihet. Jag finner inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i denna del men vill avslutningsvis understryka att en chef måste iaktta stor försiktighet och inte formulera sig på ett sätt som i praktiken kan uppfattas som ett informellt förbud att göra bruk av den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

Frågan om det förekommit otillåten efterforskning m.m.

Av den ovan redovisade rättsliga regleringen framgår att uppsåtligt brott mot efterforskningsförbudet är en handling som straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Det finns således generellt sett skäl att se mycket allvarligt på anklagelser om brott mot förbudet.

I det förevarande fallet står ord mot ord. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att genom ytterligare utredning försöka bringa klarhet i vilka yttranden som kan ha fällts och vad syftet varit med dessa. Jag lämnar således den saken.

Vad härefter gäller frågan om repressalieförbudet har överträtts, konstaterar jag att också här har framkommit olika uppfattningar om vad som har förevarit. CC har dock medgett att han kan ha sagt till skyddsombudet att "det vore bättre att lösa konflikten med rektorn än att enbart förmedla problemen till tidningen". Enligt min mening vore det alltför långtgående att betrakta yttrandet som en överträdelse av repressalieförbudet. Jag lämnar därför också den saken.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte några uttalanden från min sida.

Jag noterar med tillfredsställelse att barn- och utbildningsnämnden har tagit initiativ till utbildning avseende yttrandefrihetsfrågor m.m.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.