

Kritik mot en kommun som ingripit mot och kritiserat en tjänsteman som använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet

Bakgrund

AA var tidigare tf. chef för miljö- och hälsoskyddskontoret i Hofors kommun. Den 27 januari 2004 beslutade Miljö- och byggnadsnämnden i Hofors kommun bl.a. att BB fr.o.m. den 1 februari 2004 skulle vara chef för miljö- och hälsoskyddskontoret samt att AA skulle återgå till sin tjänst som 1:e miljö- och hälsoskyddsinspektör. Med hänvisning till att nämnda beslut hade meddelats innan MBL-förhandlingarna var avslutade upphävde nämnden i ett beslut den 10 februari 2004 beslutet. Nämnden beslutade därefter på nytt i enlighet med det upphävda beslutet.

Anmälan

I en anmälan mot Hofors kommun, som kom in till JO den 24 mars 2004, klagade AA bl.a. på att kommunen på grund av uppgifter i massmedierna hade tilldelat honom två skriftliga erinringar samt i en skrivelse förklarat att han var illojal mot sin arbetsgivare. Till anmälan fanns fogade bl.a. kopior av den ena skriftliga erinringen samt av nämnda skrivelse, båda daterade den 1 mars 2004.

I den skriftliga erinringen, som var undertecknad av miljö- och byggnadsnämndens ordförande CC och av BB, anfördes följande.

ERINRAN

(Skriftlig erinran är inte att betrakta som en varning i avtalets [§ 13 mom. 1AB] mening utan en tillsägelse som, om den inte fått avsedd verkan, kan följas av en skriftlig varning enligt avtalet.)

Du har kallat till och lett ett möte (11/2 2004) som berör befarad legionellasmitta vid ett servicehus i kommunen, utan att ta kontakt med smittskyddsläkaren. Smittskyddsläkaren ansåg att du vid inslaget i TV pekade ut en viss person och därmed tangerade brott mot sekretesslagen. Du tilldelas därför en skriftlig erinran.

Din fackliga organisation, SAC, kommer att meddelas att denna erinran har utdelats.

Skrivelsen om illojalitet, som var undertecknad av CC och kommunchefen DD, inleddes med en redogörelse för reglerna om en arbetstagares yttrandefrihet samt om kravet på lojalitet gentemot arbetsgivaren och innehöll därutöver i huvudsak följande.

Illojalitet kan således handla om att arbetstagaren gör något som negativt påverkar arbetsgivaren.

Vi reagerar därför skarpt mot AA:s agerande hittills enligt följande punkter:

- Han har uttryckt (i pressen) att kommunen skickar ”luftfakturor”.
- Han har påstått att andra chefer inte törs säga något med risk för ”att bli petade”.
- Han har haft bandspelare på vid möten. (Utan att anmäla detta till ordf.)
- I tidningsreportage har AA uttryckt sig på ett sätt som upplevs kunna skada arbetsgivaren.
- Han har använt ord som kan uppfattas som hotfulla.
- Han har kallat kommunchefen för ”en gammal socialinspektör”.
- Han har begärt att få vara med i rekryteringsgrupper trots att ordförande har bett honom att prioritera annat.
- Han har skickat skrivelser till andra instanser och påstår att det råder missförhållanden i kommunen. (I vilken roll?)
- Han har uppträtt oförskämt mot kommunchefen.

Detta sammantaget gör att vi upplever att AA är illojal mot sin arbetsgivare, ordförande och nämnden.

Utredning

Kommunstyrelsen i Hofors kommun anmodades med hänvisning till reglerna i 2 kap. 1 § 1 och 12 § regeringsformen, 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att göra en utredning och yttra sig över vad AA anfört om att han kritiserats för uttalanden som han gjort.

Kommunstyrelsen beslutade den 24 maj 2004 att som sitt eget yttrande överlämna personalchefen EE:s utredning i ärendet. I yttrandet anfördes bl.a. följande (bilagorna utelämnade här).

1. Ärendet

Har kommunen begränsat AA:s rätt att använda sig av sin rätt att yttra sig.

2. Arbetsgivarens åtgärder och utredning angående dessa

2.1 Erinran

Erinran är inte en disciplinär åtgärd utan ett sätt som arbetsgivaren kan använda sig av för att uttrycka sin vilja eller synpunkt på, hur en medarbetare utövar sitt yrke. Den ges i syfte att få medarbetaren att förstå när han handlat på gränsen eller utanför de normer och riktlinjer som arbetsgivaren avser med sitt anställningsavtal. Denna erinran kan följas av en skriftlig varning, om erinran inte givit effekt.

Erinran i detta fallet består av två delar:

”Du har kallat till och lett ett möte (11/2 2004) som berör befarad legionellsmitta vid ett servicehus i kommunen, utan att ta kontakt med smittskyddsläkaren.”

Hofors kommun anser att AA borde ha kontaktat smittskyddsläkaren då en, som kommunen uppfattar, dödlig smitta uppstår på en av kommunens anläggningar. Detta reagerar kommunen över.

Smittskyddsläkaren sade vid mitt (EE) samtal med honom att han var förvånad att han först via media fått kännedom om legionellsmittan. Han skulle ha blivit

kontaktad så fort man misstänkt smittan. Han säger också att Hofors kommun inte på många år deltagit i de möten han kallat till där han orienterat om frågor liknande denna.

AA säger att vid tillfället för kallelsen så var han tf. chef för miljö- och hälsoskyddskontoret men vid mötets genomförande så hade ett chefsbyte skett och den nye chefen, som också undertecknade smittskyddsbeslutet, borde ha meddelat smittskyddsläkaren.

”Smittskyddsläkaren ansåg att du vid inslaget i TV pekade ut en viss person och därmed tangerade brott mot sekretesslagen.”

Vid kontakt med smittskyddsläkaren FF så uppger han att han sagt följande angående TV-inslaget: ”Jag fick veta mycket mer om patienten än vad man kan förvänta sig av gällande sekretess.”

Enligt FF har han inte påstått att AA lämnat sådana uppgifter utan att dessa möjligen kommer från en av kommunen utlämnade handlingar där inte sekretessbelagda upplysningar hade strukits i den omfattning som krävts. Det har inte gått att konstatera om några handlingar lämnats ut förutom de som redovisas i bilaga 1.

Däremot så har AA sannolikt tagit med TV-nyheterna in i äldreboendet, där visas en av våra brukare på bild samt dörren till ett boende där prover tagits, med rumsnumret väl synligt. Journalisten talade också om den som drabbats av smittan på ett sätt som gör att det finns en möjlighet att känna igen personen, när personen hade insjuknat och att han var på bättringsvägen.

AA själv anser att det inte gått att dölja var legionellsmittan hade uppstått, då kommunen hade satt upp meddelanden om smittorisk och förbud mot att duscha i huset (bilaga 1).

Kommunen har inte påstått att AA brutit mot sekretessen utan egentligen vidarebefordrat en synpunkt från smittskyddsläkaren, att AA tangerat brott mot sekretesslagen, och med en erinran påpekat detta.

Arbetsgivaren anser att erinran är riktad mot AA:s sätt att utföra sitt arbete och inte hans grundlagsskyddade rättighet att yttra sig.

2.2 Den allmänt hållna handlingen

Den andra handlingen som återopas är inte knuten till den erinran som lämnats. Avsikten med den är att reagera över ett antal händelser och uttalanden som AA gjort.

De punkter i skrivelsen som har med yttrandefriheten att göra är:

– Han har uttryckt (i pressen) att kommunen skickar luftfakturor (bilaga 4, p. 3).

Arbetsgivaren anser att AA i artikeln gett sken av att kommunen ”luftfakturerar” även om det inte går att utläsa att han sagt just de orden. Han har däremot yttrat just de orden till kommunchefen som drog slutsatsen att AA även sagt samma sak till media. Han citeras också i artikeln där han påstår att kommunen bryter mot lagen. Vid ett senare tillfälle har han på en direkt fråga svarat att ”kommunen inte bryter mot lagen, åtminstone är det inte prövat”.

– I tidningsreportage har AA uttryckt sig på ett sätt som upplevs kunna skada arbetsgivaren (bilaga 2, 3, 5 och 6).

Han påstår att miljö- och hälsoskyddskontoret står inför en utbrändhetssituation (bilaga 2, p. 1; bilaga 5, p. 5).

På en fråga till medarbetarna på miljö- och hälsoskyddskontoret svarar dessa på följande sätt om utbrändhetssituationen.

”Periodvis hög arbetsbelastning. Dålig organisation och bristande planering bidrog till stress. Risken för utbrändhet är det svårt att uttala sig om.” (bilaga 8)

Arbetsbelastningen är i och för sig hög och man har svårt att hinna med sina uppgifter. Övertidsuttaget på kontoret är inte alls anmärkningsvärt stor (bilaga 7). Inte heller sjuktalet ger anledning till att fundera över en utbrändhetssituation (bilaga 10). Kommunen har inte varit av den uppfattningen att situationen varit så katastrofal som AA låter påskina i artikeln. Arbetsgivaren får ju också rätt i detta av övriga medarbetare.

Den bristande organisationen i medarbetarnas svar ligger ju först och främst på AA som tf. chef.

Han påstår att omorganisationen som genomförts går ut på att tysta AA (bilaga 3, p. 2; bilaga 5, p. 4).

Omorganisationen genomförs i syfte att mer tid ska kunna läggas på bl.a. inspektioner. Detta är en del i en plan för att förbättra kvalitén i miljö- och hälsoskyddskontorets verksamhet. Detta framkommer inte av AA:s uttalanden.

Att göra en omorganisation skulle inte tysta AA, han har fortfarande i sin yrkesutövning insyn i kontorets verksamhet och har fortfarande sin frihet att yttra sig även om arbetsgivaren ställer krav på honom som tjänsteman.

Det har heller aldrig varit arbetsgivarens avsikt att permanenta AA:s chefskap.

Han påstår att Hofors kommun bryter mot arbetsmiljölagen genom att inte göra en konsekvensbeskrivning av omorganisationen (bilaga 3, p. 2; bilaga 6, p. 6).

Omorganisationen i sig är ju en åtgärd på AA:s egna utsagor vad gäller arbetsmiljön. Man kan ju också konstatera att han själv inte gjort någon formellt riktig konsekvensbeskrivning av arbetsmiljön under den tid han arbetsledde kontoret. Självklart kan kommunens arbetsmiljöarbete förbättras och det pågår ett ständigt utvecklingsarbete i denna fråga. Detta framkom inte i artikeln eller AA:s uttalanden.

Sammanfattning:

Arbetsgivaren anser att denna reaktion inte heller är riktad mot AA:s grundlagsskyddade rättigheter att yttra sig. Tvärtom så påpekar arbetsgivaren just detta i inledningen av skriften.

Arbetsgivaren anser att de yttranden han gjort har gjorts i egenskap av anställd och myndighetsperson. Han har i sitt arbete agerat mot verksamheten, verksamhetsbeslut och agerat på ett sådant sätt att det skapat samarbetsproblem.

3. Kommentar till AA:s skrivelse "Att tuga är guld" (bilaga 9)

Jag bad AA om hans kommentarer till de olika händelserna i JO:s handling. AA valde att göra det skriftligt och ville att bilagan skulle biläggas i sin helhet.

Bilagan beskriver en händelsekedja som i stort sett är riktig men AA drar några annorlunda slutsatser än arbetsgivaren gör.

Arbetsbelastningen är hög vid kontoret, men har inte i närtid skapat någon utbrändhet. Det fallet som det refereras till hände någon gång 1999.

AA kritiserar lösningen på organisationsförändringen, men har inget annat förslag. Arbetsgivaren gör förändringen i syfte att expertresursen i form av AA förs över i tillsynsverksamheten och den nya chefen hanterar arbetsledningen.

De 10 000 kr som betalades ut i skadestånd har inget med saken att göra. Det betalades ut för ett formfel från arbetsgivarens sida vad gäller förhandlingsordningen i MBL.

4. Slutsats

Vad gäller erinran mot AA går det inte att konstatera vad eller på vilket sätt sekretessbelagd information kan ha kommit till allmänhetens kännedom. Hade emellertid AA då han kallade till mötet även kallat smittskyddsläkaren eller informerat honom hade kommunen kunnat få de råd som hade behövts vad gäller sekretessen.

Då mötet sammankallades var AA tf. chef. Även om ett chefsbyte hade skett strax före mötet så borde AA ha rått sin nye chef i egenskap av expert. AA har heller ej deltagit i de möten som smittskyddsläkaren inbjudit till där han kunnat få kompetens i dessa ärenden.

Yttrandet om luftfakturor kan inte tillskrivas AA men däremot yttrandet längre ner i artikeln om att kommunen bryter mot lagen, ett uttalande som AA senare tagit tillbaka, kan ge intrycket av "luftfakturering".

Vad gäller övriga yttranden i media så kan man konstatera, utifrån de citat som finns i artiklarna, att AA inte lämnat fullständig information eller uttryckt sig på ett sådant sätt att det kan skada allmänhetens förtroende för kommunen som myndighet och arbetsgivare. I åtminstone ett fall kan man konstatera att det varit ett helt felaktigt uttalande, utbrändhetssituationen.

Även om åtgärderna i något fall varit på tveksamt underlag, legionellasmittan, anser jag att syftet med åtgärderna från arbetsgivarens sida har varit att korrigera AA:s sätt att utföra sina arbetsuppgifter som myndighetsperson och medarbetare, inte att begränsa hans yttrandefrihet, vilket arbetsgivaren också tydligt påpekat.

Det är viktigt att kommunens tjänstemän lämnar korrekt och fullödlig information till allmänheten även om informationen förs ut genom massmedias försorg.

Avsaknaden av riktlinjer vad gäller informationsfrågor samt kompetensbrister i hanterandet av sekretess vid smittskyddsärenden kan också vara en bidragande orsak till händelseförloppet.

I anslutning till beslutet att anta yttrandet som sitt eget beslutade kommunstyrelsen bl.a. att ge kommunchefen i uppdrag att utarbeta riktlinjer för hur kontakter med media för kommunens tjänstemän skall hanteras.

AA kommenterade remissvaret.

I beslut den 21 mars 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO utreder som regel inte klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Detta beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana tvister skall lösas. Det skall ske genom fackliga förhandlingar eller i sista hand genom en rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vidare har kommunerna på vissa områden en vidsträckt självbestämmanderätt. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet skall JO vara återhållsam med att uttala sig i frågor som hör till dessa områden. JO har över huvud taget inte tillsyn över kommunfullmäktige. Mot bakgrund av det sagda har min granskning begränsats till vad AA har anfört om att han kritiserats för uttalanden som han gjort.

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs 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. Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 12 och 13 §§. Betydelsefulla begränsningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens (1980:100) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Genom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står var och en fritt att, med vissa i förordningen angivna undantag, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. Motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och TV återfinns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

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, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen 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 gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställda använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har 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 alltså rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra sina synpunkter på myndighetens verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar inte den anställda från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas. Som framgår av det sagda innebär detta dock inte att den anställda är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om exempelvis sådana beslut och direktiv. Vidare finns det inte något som hindrar att en myndighet bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor samt utser en särskild person som får uttala sig på myndighetens vägnar. Självfallet får inte heller detta påverka vare sig den utsedda personens eller någon annan anställds möjligheter att ge uttryck åt sina privata åsikter.

Mot bakgrunden av det nyss beskrivna regelsystemet ger vad som har kommit fram i detta ärende anledning till följande uttalanden av mig.

Kommunen har i en skriftlig erinran och i en särskild skrivelse om illojalitet kritiserat AA bl.a. för att han har uttalat sig rörande skilda förhållanden inom kommunen. Vissa av dessa uttalanden skulle ha gjorts i pressen och i TV. Härigenom har kommunen enligt min mening uppenbarligen i strid med

regelsystemet ingripit mot och kritiserat AA för hans sätt att använda sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Anmärkningsvärt är också beträffande händelsen den 11 februari 2004 att kommunen inte ens har påstått att AA gjort sig skyldig till sekretessbrott vid tillfället.

Agerandet samt innehållet i remissvaret visar på anmärkningsvärt bristande kunskaper om den rättsliga regleringen på området. Detta framgår inte minst av att kommunstyrelsen i sitt remissyttrande upprepar kritiken samt ägnar stort utrymme åt att försöka bemöta de personliga åsikter om förhållanden inom kommunen som har tillskrivits AA.

Sammanfattningsvis är jag mycket kritisk mot kommunens agerande gentemot AA. Jag förutsätter att kommunstyrelsen omgående informerar sig och berörd personal om regelsystemet.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.