

Fråga om en kommunal nämnds åtgärd att tilldela en befattningshavare en erinran har inneburit en kränkning av dennes yttrandefrihet

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 3 juni 2005, klagade AA på en tjänsteman hos Räddningsnämnden i Helsingborgs kommun och på ytterligare en tjänsteman inom kommunen. I sin anmälan gjorde han gällande att de båda tjänstemännen hade kränkt en anställds grundlagsfästa yttrandefrihet. Hans anmälan grundades på uppgifter i en tidningsartikel enligt vilka en befattningshavare inom kommunen hade tilldelats en erinran av brandchefen som en följd av att han hade skrivit ett internt brev med reflektioner om en arbetsgrupp.

Skrivelsen med erinran var undertecknad av arbetsgivarens representant den 29 september 2004 och hade följande innehåll.

ERINRAN

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

Arbetstagarens skyldigheter framgår bl.a. av Allmänna bestämmelser, Allmänna åligganden, § 8, i vilken det bl.a. framgår:

”Arbetstagaren ska utföra de arbetsuppgifter som framgår av för arbetstagaren gällande anställningsavtal, och de åligganden i övrigt, som är förenade med anställningen”.

Vi har noterat att Du har brutit mot Dina skyldigheter i anställningsavtalet genom att upprätta och till flera personer i förvaltningen sprida en handling med rubriken Reflektioner och ifrågasättanden – ”BoB-gruppen”. Du måste ha varit medveten om att ett spridande av innehållet i handlingen innebar ett brytande av det lojalitetsåtagande som följer av Ditt anställningsförhållande. Åsidosättandet av lojalitetskravet är särskilt besvärande med tanke på att Du har en hög befattning i förvaltningen. Arbetsgivaren kan inte tolerera och acceptera inte ett sådant handlande. Misskötsamheten innebär både ett motverkande av verksamhetens syfte och ett motarbetande av arbetsgivaren vilket medför att förtroendet för Dig som arbetstagare allvarligt skadas.

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.

Utredning

Räddningsnämnden i Helsingborgs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i AA:s anmälan. Nämnden hemställde i sitt remissvar att anmälan inte skulle föranleda någon åtgärd från JO:s sida och yttrade i huvudsak följande.

Bakgrund

I samband med det årliga tertialbokslutet våren 2004 framkom att prognosen för verksamhetsåret 2004 var – 4,9 mkr. I anledning härav erhöll BB (BB), förvaltningschef tillika räddningschef för brandförsvaret i Helsingborgs stad, ett uppdrag av räddningsnämnden att inkomma med förslag till åtgärder för att minska förvaltningens kostnader för att nå en budget i balans. Därutöver skulle en organisationsöversyn vidtas i syfte att sänka driftskostnaderna för att även skapa ett ekonomiskt utrymme för utveckling av verksamheten. Vid denna period fungerade ek.chefen (CC) även som nämndsekreterare.

Ett stort arbete sattes i gång med att involvera såväl personal, fackliga representanter som nämndsledamöterna i organisations- och utvecklingsarbetet. Flera utvecklings- och strategidagar, där både nämndsledamöter och personal deltog aktivt, genomfördes. Det bedömdes vara av stor vikt att samtliga var delaktiga, och man arbetade därför nogsamt med att förankra varje steg i processen inför omorganisationen. För att ytterligare förstärka förankringsprocessen, för att nå förståelse och få personalen delaktig och positiv till förändringsarbetet och de föreslagna besparingsåtgärderna, utbildades tolv medarbetare till utvecklingsledare.

Utvecklingsledarna, vars arbete bedömdes vara nödvändigt för att kunna genomföra förändringarna, utbildades under våren och sommaren 2004 till processledare, av en särskilt engagerad konsult. Utvecklingsledarnas uppgift var bl.a. att leda delprocesser inför omorganisationen. Ledningsgruppens roll i förändringsarbetet, där även CC ingick, skulle aktivt arbeta med och vidareutveckla utvecklingsledarnas förslag.

CC var dock inte positiv till organisationsöversynen och uttryckte vid ett flertal tillfällen att det ej var nödvändigt med en organisationsöversyn bland annat eftersom han menade att den f.d. förvaltningschefen nyligen genomfört besparingar och att CC själv hade uttömt de besparingsmöjligheter av större karaktär som han bedömde genomförbara. BB gjorde vid dessa tillfällen klart för CC att en organisationsöversyn och omorganisation likväl var nödvändig för att dels uppnå de besparingskrav som förvaltningen hade erhållit i uppdrag av nämnden, dels för att nå en större delaktighet bland personalen.

BB gjorde dessutom klart för CC att det var viktigt att CC deltog i processen då han som ekonomichef samt nämndsekreterare innehade en viktig roll och en för verksamheten strategisk position och var en av organisationens få cheftjänstemän.

Den 13 september informerades nämndens presidium om de områden som bedöms vara aktuella för en översyn.

Den 17 september 2004 hade BB ett möte med ledningsgruppen. Vid mötet delades de uppdrag ut som utarbetats mellan FC och presidiet till ledningsgruppens medlemmar. Ett av uppdragen, det s.k. Bättre och Billigareuppdraget (senare kallat BoB-gruppen) gavs till den vid denna tidpunkt tillförordnade avdelningschefen för räddningsavdelningen. Avdelningschefens och gruppens uppgift var att ”dammsuga” verksamheten för att minska drifts- och servicekostnader inom förvaltningen. Anledningen till att inte CC erhöll just detta uppdrag, vilket annars hade varit naturligt för en ekonomichef att arbeta med, var att CC var så uttalat negativ till översynen. CC erhöll vid detta möte i stället uppdraget att biträda respektive chef i de avseenden som han kunde vara dem behjälplig. CC erhöll vid detta tillfälle även uppdraget att tillsammans med en annan avdelningschef ta fram ett förfrågningsunderlag för en konsultinsats avseende organisationsutvecklingen.

Efter lunch den 17 september 2004 uppsökte CC BB och lät meddela att han inte hade för avsikt att fullfölja de två uppdragen eftersom han ansåg att han redan hade för stor arbetsbelastning.

CC gav ett klart intryck av att vara negativ till hela processen, och framför allt fick BB ett intryck av att hans kritik till processen inte var konstruktiv.

BB meddelade honom då att han hade två prioriterade uppgifter, dels utarbetande av delårsbokslutet, dels de två uppdrag han hade erhållit tidigare under dagen. Resultatet av uppdragen skulle delredovisas redan den 23 september, under ett stort heldagsseminarium, varför det var viktigt att alla prioriterade de uppgifter man erhållit.

Den 23 september 2004 delredovisades resultatet av de utdelade uppdragen på ett heldagsseminarium. Förutom ledningsgruppen deltog även utvecklingsledarna.

Den s.k. BoB-gruppen redovisade sitt arbete och sitt resultat. Under detta seminarium fanns ytterligt goda möjligheter att kommentera eller kritisera de förslag som lades fram av varje grupp. Under dagen kom inga invändningar från ekonomichefen avseende BoB-gruppens resultat. CC hade vid detta tillfälle inte påbörjat de uppdrag han erhållit. BB meddelade att arbetet skulle slutföras enligt tidigare erhållna tidsplaner.

Den 24 september fortsatte arbetet med organisationsöversynen, och under ett mycket kort ögonblick sammanträffade BB med CC på förmiddagen. CC ställde då frågan till BB om hon var nöjd med BoB-gruppens arbete och om allt som de föreslagit skulle genomföras. BB svarade CC att alla förslag nog inte var möjliga att genomföra men att arbetet med förslagen skulle fortgå. CC var oerhört negativ till BoB-gruppens resultat och meddelade BB att han sänt ett mejl till henne om gruppens arbete. BB hann vid detta tillfälle inte ta del av mejlets innehåll.

Först på måndagen den 27 september 2004 tog BB del av det mejl (rubricerat ”reflektioner och ifrågasättanden ...”) som CC sänt ut under fredagen, inte bara till BB utan även till ledningsgruppen och en av utvecklingsledarna. Handlingen innehöll ett starkt ifrågasättande av de uppdrag som delats ut. Det framgår av handlingen att CC var medveten om att det var ett starkt ifrågasättande av själva uppdraget, och det sättet han framställde sin kritik på uppfattades som att han uppmanade flera medlemmar i ledningsgruppen att inte fortsätta med de uppdrag man erhållit. Arbetet med organisationsutvecklingen var tänkt att fortsätta hela tisdagen och onsdagen, men med anledning av ekonomichefens utsända mejl stoppades arbetet upp. Flera bedömde innehållet i CC:s mejl som en kontraorder och att arbetet med organisationsutvecklingen skulle avbrytas. BB fick med anledning av CC:s mejl och det sätt det mottogs i organisationen i stället ordna flera krismöten med utvecklingsledarna. Handlingen var nu spridd till många utanför ledningsgruppen i förvaltningen och arbetet med organisationsutvecklingen –och ett bättre och billigare brandförsvar – försenades och försvårades. Härefter utarbetades, efter samråd med personaldirektören, en skriftlig erinran som meddelades CC under onsdagen.

Saken

Räddningsnämndens utredning har begränsats till frågan om arbetsgivaren genom sitt handlande felaktigt begränsat CC:s rätt att använda sig av sin rätt att yttra sig.

Yttrandefrihet/Lojalitet

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Lagen ger härvid offentligt anställda samma skydd som andra medborgare även rörande den egna myndighetens verksamhet. Den som är kommunalt anställd har alltså rätt, utom i de fall sekretessregler begränsar rätten, att *som privatperson* fritt uttala sig om

sådana förhållanden på sin arbetsplats som han eller hon anser bör komma till allmänhetens kännedom.

En arbetstagare som däremot uttalar sig som företrädare för myndigheten, är inte på samma sätt tillförsäkrad oinskränkt yttrandefrihet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar nämligen 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.

På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. Om arbetstagaren inte följer arbetsgivarens beslut eller direktiv kan detta leda till att arbetstagaren därmed gör sig skyldig till exempelvis misskötsamhet. Den anställdes lojalitetsplikt anses nämligen, likt arbetsgivarens arbetsledningsrätt, följa av anställningsavtalet varför en arbetsgivare kan reagera mot en arbetstagares beteende med exempelvis tillsägelser, omplacering och i allvarigare fall disciplinpåföljder. I de fall de uttryckta åsikterna är oförenliga med anställningen eller menligt påverkar arbetstagarens sätt att utföra sitt arbete, kan det uppstå en situation där arbetsgivaren inte heller längre kan förlita sig på att arbetstagaren kan utföra sina arbetsuppgifter på ett sådant sätt som rimligen kan krävas. Agerandet kan i praktiken naturligtvis även leda till att det blir omöjligt för den anställde att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera. Detta får till följd att av arbetstagaren framförda yttranden, under vissa omständigheter, kan leda till arbetsrättslig påföljd.

Överväganden

En arbetstagare har således rätt att ge uttryck för och att ge offentlighet åt sin uppfattning på sätt som följer av regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, där innehållet i yttrandet inte är undantaget från yttrandefrihetsrätten enligt lag. Samtidigt begränsar dessa rättigheter inte den offentlige arbetsgivarens rätt att vidta åtgärder med anledning av att arbetstagaren misskött sina åligganden i arbetet. Misskötsamhet i arbetet kan rendera arbetstagare arbetsrättslig påföljd även för det fall misskötsamheten främst består av innehållet i framförda yttranden.

I förevarande fall har CC inte uttalat sig som *privatperson* utan som anställd ekonomichef och som sådan *som företrädare för myndigheten*. Därmed torde yttrandet falla utanför ramarna för den rätt som ges jml. reglerna om meddelarfrihet, tryckfrihet samt yttrandefrihet. Meddelarfriheten gäller inte myndigheter som sådana, och tryckfrihetsförordningen hindrar heller inte ett ingripande mot ett meddelande/yttrande från en myndighetsperson med stöd av allmän lag. Det är i detta fall inte ens tveksamt eller svårt att avgöra om den anställde uttalat sig som myndighetseller privatperson. Brevpapperet som använts är stadens och brevet är undertecknat med namn och titel. Vissa av de arbetstagare som mottog skrivelsen uppfattade innehållet som en order given från ekonomichefen, vilken ingick i ledningsgruppen.

Även om CC hade en fråga från sin arbetsgivare avvikande uppfattning måste han ändå i sin tjänstutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. Har arbetsgivaren exempelvis beslutat om omorganisation, som i detta fall, får inte arbetstagaren sabotera detta beslut. CC har inte fullgjort sina ålagda arbetsuppgifter. CC har dessutom försökt förmå andra i organisationen att inte fullgöra sina åligganden. Särskilt besvärande är det faktum att CC innehar en tjänst som ekonomichef för verksamheten samt är nämndens sekreterare och att innebörden av CC:s skrivelse bl.a. är att han inte anser att de uppdrag som utdelats av förvaltningschefen förankrats i nämnden.

Arbetstagarens tjänsteställning har betydelse såtillvida att högre krav kan ställas på den som har chefsbefattning. Tjänstens beskaffenhet som ekonomichef/–nämndsekreterare är av sådan art att även övriga arbetstagares sätt att utföra sina arbetsuppgifter negativt har påverkats av ekonomichefens åsikter.

Ekonomichefens inställning till och hans åsikter om BoB-gruppen har inverkat på hans sätt att utföra sina arbetsuppgifter och har därför lett till misskötsamhet. Ekonomichefen har inte haft skäligen grund eller godtagbara skäl för sitt handlande. Arbetsgivarens försök att få ekonomichefen att samverka kring omorganisationen har heller inte varit ringa. Trots detta har denne inte varit beredd att respektera arbetsgivarens önskemål. Skäl att agera mot arbetstagaren på grund av att han ej ansetts ha uppfyllt sin del av anställningsavtalet har därför funnits. Grunden kan hänföras till misskötsamhet men kan även ses som obstruktion från den anställdes sida.

Åsikterna uttryckta i den aktuella skrivelsen har inneburit skada för arbetsgivaren då arbetsuppgifterna i BoB-gruppen härefter varit svårare att utföra.

Av intresse är Arbetsdomstolens bedömning av problemet i liknande fall. Här återges utdrag ur Arbetsdomstolens domskäl i dom AD 03 nr 51.

”En myndighet kan i regel inte ingripa mot en anställd vid myndigheten för att den anställd genom att utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter förorsakat störningar i verksamheten eller skadat myndighetens anseende och allmänhetens förtroende för myndigheten. Annat kan måhända gälla om det är fråga om arbetstagare med en utpräglad förtroendeställning och direkt ansvar för myndighetens beslut eller i andra ytterlighetssituationer. Ett utrymme finns för att vidta åtgärder med anledning av allvarliga samarbetssvårigheter, även om dessa ytterst i viss mån kan ha sin grund i att en arbetstagare utnyttjat sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Givetvis bör en myndighet också kunna ingripa mot en anställd som inte utför sina arbetsuppgifter på ett riktigt sätt.”

En kommentar härtill är att det i aktuellt ärende rör en anställd i en klar förtroendeställning. På en ekonomichef kan kravet ställas att han skall vara ett föredöme, särskilt när det gäller allvarliga frågor om förvaltningens ekonomi.

Han har bl.a. föranlett betydande samarbetssvårigheter i det viktiga budget- och organisationsarbetet, inte bara genom ord utan också genom sin passivitet. Det är orimligt och ohållbart att en chef på den nivån och i sin befattning verkar för en annan uppfattning än den som är myndighetens, särskilt under en för förvaltningsorganisationen så pass sårbar period som den inför en omorganisation. I den uppkomna situationen har förvaltningen haft fog för att med en skriftlig erinran understryka förvaltningens uppfattning i de med honom förda diskussionerna.

Det skall här också framhållas att en erinran från arbetsgivarens sida är en från rättslig synpunkt ringa åtgärd. Det handlar inte om varning eller annan allvarlig disciplinåtgärd. Den meddelade erinran är bara en tydlig markering av arbetsgivarens missnöje med ekonomichefens prestationer.

Slutligen skall understrykas att den meddelade erinran inte på något sätt varit ägnad som en åtgärd från arbetsgivarens sida att försöka begränsa den grundlagsfästa yttrandefrihet som tillkommer varje medborgare.

AA kommenterade remissyttrandet. Även CC lämnade in handlingar i ärendet till JO. Bland dessa handlingar fanns bl.a. den av CC upprättade handlingen Reflektioner och ifrågasättanden – ”BoB-gruppen”.

I ett beslut den 17 oktober 2006 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. Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet skall JO vara återhållsam med att

uttala sig i sådana frågor. I detta fall har min granskning varit inriktad enbart på frågan om nämndens ingripande genom sin erinran den 29 september 2004 har inneburit en kränkning av CC:s yttrandefrihet.

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 inskränkningar i yttrandefriheten följer av sekretesslagens (1980:100) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

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 bl.a. att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde 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.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock inte den anställde från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas.

Av det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet mellan myndigheten och den enskilde kan följa faktiska begränsningar av dennes möjligheter att utnyttja den grundlagsskyddade yttrandefriheten. Den som är anställd vid en myndighet kan t.ex. inte under hänvisning till regeringsformens regler om yttrandefrihet kräva att i tjänsten få hålla föredrag eller föreläsningar där han framför sin syn på anställningsmyndighetens verksamhet. Av arbetsgivarens allmänna rätt att leda och fördela arbetet följer att utövandet av sådana aktiviteter kräver arbetsgivarens godkännande. En arbetsgivare måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjligheter att just då begagna sig av yttrandefriheten (jfr JO 1993/94 s. 496). Detta innebär dock inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om exempelvis sådana beslut och direktiv. I det nyssnämnda JO-beslutet anförde dåvarande JO Stina Wahlström bl.a. att det knappast kan anses korrekt av en

offentlig arbetsgivare att bedöma de uttalanden som en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgiften.

Enligt nämndens yttrande hit har CC:s åsikter om den s.k. BoB-gruppen inverkat på hans sätt att utföra sina arbetsuppgifter och därför lett till misskötsamhet. Utan att ta ställning till riktigheten av detta påstående konstaterar jag att den kritik som enligt ordalydelsen lagts till grund för erinran hänför sig enbart till den faktiska åtgärden att upprätta och sprida handlingen Reflektioner och ifrågasättanden – BoB-gruppen. Enligt min mening kan den handlingen inte läsas på annat sätt än att den ger uttryck för CC:s personliga åsikter. Det kan från yttrandefrihetsrättsliga synpunkter inte göras gällande att han uttalar sig som företrädare för myndigheten.

Jag kan med hänvisning till det sagda och med hänsyn till vad som har kommit fram under utredningen här inte finna annat än att nämnden på ett otillåtet sätt har kränkt CC:s grundlagsfästa yttrandefrihet. Jag är naturligtvis mycket kritisk till detta.

Ärendet avslutas.