

Fråga om tjänstemän inom ett landsting hade kränkt en anställds yttrande- och meddelarfrihet

Anmälan och utredning m.m.

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot sjukhusdirektören BB och områdeschefen CC, Örebro läns landsting, angående ifrågasatt kränkning av yttrande- och meddelarfriheten.

Av anmälan och därtill fogade tidningsartiklar framgick bl.a. följande. En överläkare vid Universitetssjukhuset i Örebro (USÖ), DD, hade skrivit debattartiklar i Nya Wermlands-Tidningen. I artiklarna var han kritisk mot hur Landstinget i Värmland agerade i ett ärende rörande konkurrensutsättning av Laboratoriemedicin Värmland. På grund av den kritik som DD hade framfört kontaktades han av företrädare för Örebro läns landsting. Landstingets agerande ledde till att DD sade upp sig från sin tjänst.

I en av de ingivna tidningsartiklarna, publicerad i nätupplagan av Nerikes Allehanda den 25 april 2006, skrevs bl.a. följande.

DD, överläkare på USÖ, har sagt upp sig i protest. Han har blivit tillsagd att sluta skriva debattartiklar.

När artiklarna nådde USÖ:s ledning reagerade sjukhusdirektören BB.

– Jag gav min områdeschef i uppdrag att informera om att DD:s kritik är olämplig. Detta eftersom vi vill ha ett gott samarbete med vår största kund

Värmlands läns landsting. Hans artiklar äventyrar det. Men vi har inte förbjudit honom att skriva insändare i media.

En annan av de ingivna artiklarna, publicerad i nätupplagan av Värmlands Folkblad den 27 april 2006, innehöll en intervju med DD, i vilken han bl.a. uttalade följande.

– Min enhetschef kallade in mig och sa att han undersökt hur han skulle få tyst på mig, även om han sen medgav att han inte kunde göra det, säger DD.

– Jag anser att han kränkte principerna om offentlighet och yttrandefrihet, och då tog jag konsekvenserna av det och valde att säga upp mig.

AA hemställde att JO skulle granska om BB:s och CC:s agerande hade inneburit att DD:s yttrande- och meddelarfrihet hade kränkts.

Anmälan remitterades till Landstingsstyrelsen i Örebro läns landsting för utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan.

I landstingsstyrelsens yttrande, undertecknat av ordföranden EE och landstingsdirektören FF, anfördes följande.

Universitetssjukhuset i Örebro och Landstinget i Värmland har ingått ett avtal om köp av högspecialiserad vård samt i en avsiktsförklaring befast att samarbetet avser att vara långsiktigt. Baserat på ovan nämnda huvudavtal har också överenskommelser avseende köp av laboratorietjänster mellan Landstinget i Värmland och Universitetssjukhuset i Örebro träffats. Samarbete över landstingsgränserna är av stor vikt för det laboratoriemedicinska områdets utveckling och för att klara den framtida specialistläkarförsörjningen.

DD är en av tre överläkare vid klinisk kemiska laboriet inom det laboratoriemedicinska området vid Universitetssjukhuset i Örebro. Han har under ett halvårs tid vid ett flertal tillfällen i media kritiserat enskilda tjänstemän och tidigare kollegor vid Laboratoriemedicin Värmland.

Sjukhusdirektören BB och områdeschef CC ansåg att det var besvärande om den framförda kritiken kunde uppfattas som härrörande från Universitetssjukhuset i Örebro då den framfördes av en viktig medarbetare vid klinisk kemiska laboriet. Under dessa förhållanden ansåg BB och CC att det var motiverat att föra en diskussion med DD angående den framförda kritiken samt bemöta sakuppgifterna i densamma.

Enligt sjukhusdirektören skall vid samtalet med DD ha betonats att denne var i sin fulla rätt att utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Några åtgärder som kan uppfattas som repressalier har heller inte vidtagits mot DD.

Offentliganställda har i sin tjänsteutövning självklart rätt att skriva debattartiklar och uttala sig för massmedierna. Detta förhållande är väl känt och framgår tydligt i landstingets informationspolicy. Något agerande i syfte att inskränka vare sig yttrandefriheten eller meddelarfriheten har, enligt sjukhusdirektören, inte på något sätt varit avsikten.

DD sände ett e-brev till bl.a. JO, i vilket han framförde synpunkter på Örebro läns landstings agerande. I e-brevet anförde DD bl.a. följande. Det var vid ett möte den 17 november 2005 som CC uppgav att han hade undersökt alla möjligheter att få tyst på honom. Vid samtalet betonades inte hans rätt att utnyttja yttrandefriheten. Av debattartiklarna framgick inte att han arbetade vid Universitetssjukhuset i Örebro eller Örebro läns landsting och enligt hans uppfattning var det inte dessa artiklar som föranledde samtalet, utan den omständigheten att han hade skickat en skrivelse till landstingsdirektören GG, Landstinget i Värmland, med frågor kring bl.a. hur landstingets hantering förhöll sig till lagen om offentlig upphandling.

Till e-brevet var fogad en kopia av den aktuella skrivelsen till GG samt en kopia av en skrivelse som hade ingetts till Landstingsstyrelsen i Örebro läns landsting inför dess avgivande av remissvar till JO. I skrivelsen till landstingsstyrelsen redogjorde DD för sin uppfattning om bakgrunden till mötet mellan honom och CC den 17 november 2005.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 8 november 2007 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

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. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det var och en fritt, om inte något annat är föreskrivet i förordningen, att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsredaktioner för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter (meddelarfrihet). Motsvarande reglering för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och TV finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen.

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

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 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 försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket yttrandefriheten används. 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.

Det kan tilläggas att reglerna till skydd för yttrandefriheten självfallet inte fritar den anställde från skyldigheten att i arbetet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Bedömning

DD, som vid den aktuella tidpunkten arbetade som överläkare vid Universitetssjukhuset i Örebro, framförde bl.a. i tidningar kritiska synpunkter på hur Landstinget i Värmland agerade i ett ärende rörande konkurrensutsättning av Laboratoriemedicin Värmland.

AA har ifrågasatt om inte DD:s yttrande- och meddelarfrihet har kränkts och att detta skett genom att områdeschefen CC, på uppdrag av sjukhusdirektören BB, kontaktat DD och därvid uttalat att den framförda kritiken varit olämplig då den äventyrade samarbetet mellan Örebro läns landsting och Landstinget i Värmland.

Det kan först konstateras att de åsikter som DD har framfört rörande Landstingets i Värmland agerande ligger inom ramen för yttrandefrihetens område. Frågan är om företrädare för Örebro läns landsting, till följd av de uttalanden som DD gjort, har handlat på sådant sätt att det har inneburit en kränkning av hans yttrande- och meddelarfrihet.

Landstingsstyrelsen har i sitt remissvar inte invänt mot att BB och CC har agerat och uttalat sig i enlighet med vad som framgår av de ingivna tidningsartiklarna. Det har inte framkommit något som tyder på att DD, i sitt arbete som överläkare vid Universitetssjukhuset i Örebro, skulle ha brutit mot direktiv rörande sjukhusets egen verksamhet. Jag utgår därför från att CC, på uppdrag av BB, kontaktade DD i anledning av den kritik som han hade framfört mot Landstinget i Värmland, samt att CC vid detta samtal bl.a. uttalade att han undersökt möjligheterna att "få tyst på" DD, men att CC också konstaterade att detta inte var möjligt.

AA har i sin anmälan utgått från att det var DD:s artiklar i massmedia som föranledde landstinget att agera och att frågan därmed är om hans meddelarfrihet har kränkts. DD har gjort gällande att det egentliga skälet till landstingets kontakt med honom var den skrivelse som han hade tillställt landstingsdirektören i Värmland. Utredningen ger inte klart besked om hur det förhåller sig i detta hänseende. Frågan saknar dock avgörande betydelse för min bedömning i detta fall.

I sitt remissvar har landstingsstyrelsen, med utgångspunkt i den kritik som DD framfört under en längre tid i media, anfört att det inte har funnits någon avsikt att kränka hans yttrandefrihet eller meddelarfrihet. Enligt styrelsen var syftet med samtalet att föra en diskussion med DD angående den framförda kritiken samt att bemöta sakuppgifterna i densamma, bl.a. mot bakgrund av att kritiken kunde uppfattas som härrörande från Universitetssjukhuset i Örebro. I remissvaret anförs vidare att det vid samtalet betonades att DD var i sin fulla rätt att utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Att detta togs upp av CC har dock tillbakavisats av DD.

Det är i och för sig förståeligt att en myndighet inte vill att det sprids uppgifter som kan störa den egna verksamhetens samarbete med annan verksamhet. Mot den bakgrunden är det knappast förvånande att Örebro läns landsting ville informera DD om de eventuella konsekvenser för den egna myndighetens verksamhet som den framförda kritiken kunde få. Försiktighet är emellertid påkallad om en myndighet med en anställd vill diskutera frågor som har direkt samband med uppgifter som den anställde har lämnat i medierna eller på annat sätt gett uttryck för. Ett samtal mellan företrädare för myndigheten och den anställde får inte föras

på ett sådant sätt att den anställde uppfattar det som en kränkning av yttrande- och meddelarfriheten.

Jag anser inte att jag har underlag för att påstå att landstingets avsikt har varit att inskränka DD:s yttrande- och meddelarfrihet. Såvitt framkommit har heller inga repressalier förekommit. Det råder dock inte något tvivel om att DD för sin del har ansett att hans yttrandefrihet kränkts och att detta enligt hans mening hade samband med den skrivelse som han tillställde landstingsdirektören i Värmland. Oavsett om det var skrivelsen eller debattartiklarna som var skälet till landstingets kontakt med DD har han reagerat starkt negativt på CC:s uttalande att denne undersökt möjligheterna att "få tyst på honom". Även om CC i samband med detta uttalande också konstaterat att det inte fanns någon möjlighet att hindra DD från att framföra sina kritiska synpunkter, kan jag ha viss förståelse för att DD uppfattade landstingets kontakt med honom som ett sätt att försöka påverka hur han använde sin yttrandefrihet. Vad som förevarit kan ses som ett belysande exempel på vikten av att en offentlig arbetsgivare inte agerar på ett sådant sätt, t.ex. genom att använda ett olämpligt ordval, att den anställde bibringas uppfattningen att han eller hon inte fritt får ge uttryck för sina åsikter.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.