

Ingripande mot en anställds yttrandefrihet

Beslutet i korthet: En anställd vid Migrationsverket förflyttades till en lägre befattning. Åtgärden bedöms ha varit föranledd av att den anställde publicerat ställningstaganden i politiska frågor på Internet. Grundlagens skydd för yttrandefriheten innebär bl.a. att det allmänna inte får vidta repressalier mot enskilda som använt sin yttrandefrihet. Någon grund för att i detta fall göra undantag från repressalieförbudet har inte förelegat. Förflyttningen har därför inneburit ett brott mot grundlagen.

Bakgrund och utredning

Enligt en artikel i Dagens Nyheter hade Migrationsverket gett en enhetschef, AA, sparken för att denne bloggat om konflikten mellan Israel och Palestina (Dagens Nyheter den 8 januari 2009). Artikelns återgav bl.a. uppgifter från en dom i en arbetsrättslig tvist mellan verket och enhetschefen. Domen inhämtades till JO (Mölnbalds tingsrätts dom 2008-11-10 i mål T 2187-07). Två anmälningar kom in till JO, bl.a. från BB, som i egenskap av advokat företrätt enhetschefen i den arbetsrättsliga tvisten. Han bifogade ett flertal handlingar.

Migrationsverket anmodades att yttra sig över vad som förekommit och vilka överväganden som gjorts, särskilt såvitt avsåg den enskildes rätt till åsikts- och yttrandefrihet.

Av utredningen framkom följande.

AA började arbeta vid Migrationsverket på 1980-talet. År 2002 blev han enhetschef. Efter att ha haft ett s.k. friår skulle han hösten 2007 återgå i tjänst. En ny verksamhetschef, CC, hade då tillträtt. Denne genomförde samtal med AA. Därefter beslutade CC att inte låta AA återgå till tjänsten som enhetschef utan att omplacera denne. AA väckte talan mot Migrationsverket med yrkande bl.a. om att omplaceringen skulle anses som en uppsägning och att denna skulle förklaras ogiltig. Mölnbalds tingsrätt fann att omplaceringen innebar en så omfattande förändring av AA:s anställning att den skulle anses som en uppsägning, något som enligt tingsrättens stöddes av att det egentliga syftet varit att förmå AA att lämna sin anställning. Migrationsverket hade vitsordat att det inte fanns saklig grund för uppsägning. Tingsrättens slutsats blev därmed att verket hade brutit mot lagen om anställningsskydd. AA:s framställda skadeståndsyrkande bifölls. Eftersom

Migrationsverket inte hävdade att det fanns saklig grund för uppsägning kom de omständigheter som föranlett verkets åtgärder inte upp till bedömning. Domen vann laga kraft.

Motiven för att omplacera AA har beskrivits på något skiftande sätt. I den arbetsrättsliga tvisten vid Mölndals tingsrätt åberopade Migrationsverket en skrivelse, betecknad som tjänsteanteckning, av CC. I skrivelsen anger denne sina överväganden på följande sätt:

Omplacering av AA

AA har i dag en befattning som chef för asylprövningsenhet 1 i Göteborg. Jag avser att fatta det beslutet att han inte längre ska upprätthålla den befattningen. Dessa är mina skäl:

1. AA har en hemsida på vilken han ger den Israeliska sidan i Palestinakonflikten sitt oreserverade stöd. Med tanke på att konflikten genererar asylsökande från den palestinska sidan är det offentliggjorda stödet för den Israeliska sidan inte möjligt att förena med befattningen som chef för en asylprövningsenhet vid Migrationsverket. AA har trots påpekanden från min sida inte tagit bort eller modifierat innehållet på hemsidan.
2. På samma hemsida ger AA uttryck för sin beundran av general DD; idag mest känd för sitt agerande i Italien under andra världskrigets slutskede, då general DD i strid med givna order fortsatte sin framryckning norrut. AA:s beundran av en person känd för bristande lojalitet med sina överordnade påverkar mitt förtroende för AA i negativ riktning.
3. Asylprövningsverksamheten i Göteborg har historiskt sett aldrig varit framgångsrik. Grundläggande förändringar måste genomföras på det här området. AA:s förmåga att kunna genomföra dessa förändringar begränsas i hög grad av hans behov av att ge offentligt uttryck för sina privata och inte alls okontroversiella åsikter i olika frågor.
4. AA har som stöd för sitt ledarskap åberopat två referenter. Dessa båda har spontant sagt bl.a. att de själva aldrig själva skulle ha utsett AA till chef.
5. Jag har förutsättningslöst gått in i mina samtal med AA. Den dialog som har uppstått vid våra samtal har varit uppseendeväckande. Jag har under alla mina år som chef haft anledning att samarbeta och samtala med säkert tvåhundra chefer. Aldrig någonsin har jag mött en sådan oresonlighet och bristande vilja att hitta en lösning på ett problem som kan vara godtagbar för båda parter. Detta intryck ger mig starkt tvivel på AA:s förmåga att hantera intressekonflikter med personer underställda honom.

Dessa skäl har lett mig fram till slutsatsen att jag saknar förtroende för AA:s förmåga att leda en enhet inom asylprövningen och därmed blir det otänkbart för mig att ha honom som chef underställd mig.

— — —

Under Migrationsverkets utredning inför dess svar till JO anförde CC följande.

Det faktiska händelseförloppet och skälen för mitt ställningstagande framgår av Mölndals tingsrätts dom. Därutöver vill jag framföra detta:

Under AA:s tid som chef för prövningsenhet i Göteborg utvecklades asylprövningsverksamheten i Göteborg i starkt negativ riktning. Produktionen var mycket låg och arbetsklimatet dåligt. När jag tillträdde mintjänst som chef för

verksamhetsområde Asylprövning sommaren 2007 hade utvecklingen gått så långt att jag fick rådet att lägga ner verksamheten i Göteborg.

AA:s personliga egenskaper gör honom olämplig som chef. Detta är ett faktum som inte någon under den här processens gång har ifrågasatt.

Att en chef för en asylprövningsenhet vid Migrationsverket aktivt och offentligt för till torgs en ensidig och stark åsikt i en konflikt som genererarflyktingströmmar till Sverige skadar allvarligt allmänhetens och de sökandes tilltro till Migrationsverkets förmåga att opartiskt pröva dessa personers asylansökningar. Att inte inse detta vittnar om ett dåligt omdöme. Det går inte att utföra ett chefsuppdrag på ett acceptabelt sätt när man till den grad saknar omdöme.

Som ansvarig chef kan jag inte acceptera att en mig underställd chef bedriver en verksamhet som direkt skadar arbetsgivaren och den verksamhet som arbetsgivaren bedriver.

AA har naturligtvis rätt att ha vilka åsikter som helst. Han har naturligtvis också rätt att fritt föra dessa sina åsikter till torgs. Detta gäller för AA liksom för alla andra människor. Men när mina åsikter skadar min arbetsgivare och omvärldens förtroende för min arbetsgivares förmåga att bedriva verksamheten tvingas man som individ att göra ett val. Jag tror att nästan alla människor upplever den här konflikten i någon grad och att allamänniskor förstår att man måste göra ett val mellan det egna och arbetsgivarens intressen och sedan ta ansvar för det val man gör.

Som framgått var det inte AA:s blogg i sig som ledde till mitt ställningstagande. Bristen på gott omdöme och de dåliga chefsegenskaperna var de avgörande faktorerna. Men naturligtvis finns det ett samband. Jag tror att sambandet kan belysas med följande exempel. Vid AA:s och mitt första samtal frågade AA om han fick behålla sitt chefsuppdrag om han tog bort sin blogg. Om jag hade varit ute efter endast att få stopp på bloggen, hade det varit enkelt för mig att svara ja på den frågan. Men det gjorde jag inte. Den bristande insikten om det olämpliga i det egna beteendet skrämde mig däremot.

Enligt Migrationsverket, sådan verkets inställning finns återgiven i Mölndals tingsrätts dom, hade förflyttningen av AA sin grund i den förtroendeklyfta som uppstått mellan CC och AA efter deras samtal. Av CC:s tjänsteanteckning framgick enligt verket att åtgärden berodde på bristande förtroende för AA som enhetschef. ”Några andra skäl för omplaceringsbeslutet än de som anges i denna tjänsteanteckning, såsom AA:s politiska tillhörighet, har inte funnits”, anförde verket enligt tingsrättens återgivande (Mölndals tingsrätts dom, s. 10).

I yttrandet till JO har Migrationsverket med hänvisning till CC:s beskrivning angett att omplaceringen av AA skedde på grund av bristande ledaregenskaper. Verket har samtidigt anförut att CC i sin anteckning borde ha uttryckt detta på ett tydligare sätt samt att det skett en olycklig sammanblandning mellan AA:s åsikter och dåliga ledaregenskaper.

Av yttrandet framgår vidare att AA:s anställning avslutades efter tingsrättens dom. Beslutet fattades av CC. Ett normerat skadestånd i enlighet med anställningsskyddslagens bestämmelser utbetalades till AA. Av handlingarna framgår att Migrationsverket som en följd av de olika beslut som fattats av CC sammantaget såsom skadestånd inklusive räntor och ersättning för rättegångskostnader utbetalat närmare en och en halv miljon kronor till AA.

Bedömning

Vissa utgångspunkter för bedömningen hos JO

Bedömningen hos JO är inriktad på CC:s beslut att AA inte längre skulle vara enhetschef utan flyttas till en lägre befattning. Det finns en del som talar för att de samtal CC före detta beslut kallade AA till var föranledda av AA:s publiceringar på Internet. Dessa inledande samtal är dock av underordnad betydelse i förhållande till den åtgärd CC senare vidtog. De föranleder inga andra uttalanden från min sida än det självklara konstaterandet att en myndighet inte äger rätt att söka hindra en anställd från att bruka sin yttrandefrihet.

Migrationsverkets beslut att efter domen i Mölndals tingsrätt avsluta AA:s anställning är föremål för domstols prövning genom att AA väckt talan mot verket med yrkande om att beslutet ska förklaras ogiltigt. En parallell prövning hos JO är inte lämplig och jag kommer därför inte att ta ställning till denna fråga. Vad som i övrigt anmälts – såsom den diskussion företrädare för verket fört via massmedia och den information som spridits internt inom verket – är sekundärt i förhållande till huvudsaken och tas därför inte upp till bedömning.

Det närmare innehållet på AA:s hemsida har inte redovisats i bakgrundsbeskrivningen. Det finns inget skäl att göra det, eftersom ärendet gäller en principfråga om den anställdes yttrandefrihet. Det bör därvid noteras att de yttranden som varit föremål för uppmärksamhet inte innefattar röjande av förhållanden som Migrationsverket betraktar som konfidentiella eller på annat sätt interna. Saken gäller inte heller förhållandet mellan lojalitetsplikt och kritikerätt. Det som ska bedömas handlar om den anställdes rätt att yttra sig i allmänna politiska frågor ställd mot en myndighets anspråk på att den anställda i det hänseendet ska iaktta återhållsamhet.

Bedömningen inleds med en redovisning av grundlagens skydd för yttrandefriheten och förbudet mot repressalieåtgärder gentemot den som åtnjuter detta skydd. I anledning av de argument som framförts från Migrationsverkets företrädare diskuteras särskilt en myndighets utrymme för att ingripa mot en anställd vars åsikter myndighetens företrädare anser vara förtroendeskadliga för verksamheten. Mot den bakgrunden bedöms sedan de åtgärder som vidtogs mot AA.

Grundläggande rättslig reglering

Enligt grundlagen – 2 kap. 1 § 1 regeringsformen – är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Denna den enskildes frihet kan, enligt vad som likaledes framgår i grundlagen, inte inskränkas annat än under vissa särskilt angivna förutsättningar och då i enlighet med av riksdagen stiftad lag.

Den som brukar sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får inte utsättas för andra sanktioner från det allmänna än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar. Detta s.k. repressalieförbud, som har lång hävd, har kommit till uttryck i domstolspraxis och i en rad beslut från JO och JK. Brott mot

TF:s och YGL:s repressalieförbud kan bestraffas som tjänstefel. (Repressalieförbudet har nyligen varit föremål för behandling i lagstiftningssammanhang, se SOU 2009:14. För en allmän beskrivning, se Thomas Bull, Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd, i JO – lagarnas väktare, 2009.)

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § 1 regeringsformen innebär att motsvarande grundsyn måste anläggas då den enskilde gjort bruk av sin yttrandefrihet i andra former än de som upptas i TF eller YGL. Det finns alltså inom regeringsformens ram ett skydd mot repressalieåtgärder även när TF eller YGL inte kan tillämpas.

Vad som är förbjudet framgår tämligen klart redan av repressaliebegreppets språkliga innebörd. Varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person yttrat behöver inte vara otillåten. Det ska vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller reprimand mot den som gjort bruk av sin yttrandefrihet. En negativ förändring av en tjänstemans anställningsförhållanden är ett typexempel på en sådan åtgärd.

Myndighetsåtgärder i anledning av en tjänstemans offentligt uttryckta åsikter

Innebörden av att yttrande- och åsiktsfrihet råder är bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare kan därmed inte av sina anställda kräva att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa kan synas helt avvika från det arbetsgivaren står för. Eventuella anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes yttrande- och åsiktsfrihet. Förtroendet för myndigheterna upprätthålls inte genom tillsyn över de anställdas åsikter utan genom att verksamheten utövas under lagarna och kontrolleras rättsligt.

I princip är en tjänstemans åsikter – även offentligen uttalade – därför en privatsak. Det allmännas befattningshavare förutsätts äga förmåga att vara objektiva och får inte låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn, såsom personliga åsikter, oavsett vilka åsikter det rör sig om. Det är ett krav som ytterst följer av 1 kap. 9 § regeringsformen, som stadgar att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Skulle det i ett enskilt fall visa sig att en tjänsteman inte levt upp till detta krav kan arbetsgivaren självfallet vidta åtgärder. Men grunden för dessa är i så fall det i sammanhanget självständiga förhållandet att den anställde inte fullgjort sina åligganden på ett korrekt sätt. Det rör sig därmed inte om ett ingripande som är påkallat av den anställdes yttranden eller åsikter, som ska hållas utanför bedömningen, utan om att korrigera en felaktig tjänsteutövning.

Principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak torde dock inte kunna upprätthållas fullständigt undantagslöst. Man måste räkna med att

exempelvis en beslutsfattare, vars personliga åsikter tilldragit sig uppmärksamhet, i allmänhetens ögon kan framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden och att detta någon gång kan ge en myndighet rätt att vidta åtgärder. Det handlar då om att förebygga förtroendskador av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden. Jäv kan som bekant föreligga redan då en beslutsfattare kan synas ha en sådan anknytning till det som ska bedömas att den hos parter och allmänhet är ägnad att ge upphov till ett ifrågasättande av vederbörandes objektivitet. Åtgärder kan därför vara befogade även då det i och för sig saknas faktiska skäl att misstro vederbörande beslutsfattareshens förmåga att i tjänsten bortse från sina privata uppfattningar.

Kravet på att myndigheter ska vara opartiska är i likhet med skyddet för yttrandefriheten upptaget i grundlagen. Det rör sig därmed om konstitutionellt jämställda intressen, som vid en konflikt får vägas mot varandra. Om en sådan avvägning resulterar i att en tjänstemans offentliga yttranden bör ge upphov till åtgärder från myndighets sida får dessa givetvis inte vara mer ingripande än vad som är oundgängligen nödvändigt för att hantera den intressekonflikt som uppkommit. Det bör observeras att det, i de sällsynta fall då sådana konflikter kan aktualiseras, torde finnas utrymme för att lösa dem i samförstånd mellan den anställda och vederbörandes arbetsledning, inom ramen för anställningsförhållandet och utan att den lösning som väljs blir att betrakta som en repressalieåtgärd.

Något rättsfall som utvisar att ingripanden gentemot en anställds yttrandefrihet godtagits med hänvisning till en myndighets skyldighet att upprätthålla tilltron till att dess verksamhet utövas på ett opartiskt sätt finns veterligen inte. Däremot finns det exempel där åtgärder jämförbara med vad som förekommit i detta ärende inte ansetts befogade. I en dom från Arbetsdomstolen (AD), AD 1991 nr 106, tillbakavisades i ett från principiell synpunkt snarlikt fall argument av det slag som här förts fram. Det gällde en häktesvakt, som offentligt anslutit sig till främlingsfientliga åsikter. Kriminalvårdsmyndigheten, som ville omplacera mannen, ansåg bl.a. att förtroendet för att de frihetsberövade på mannens arbetsplats behandlades korrekt skadades av de åsikter han gett uttryck för. AD godtog inte kriminalvårdsmyndighetens skäl och fann att det saknades rättslig grund för att omplacera vakten. Ett senare fall, AD 2007 nr 20, gällde en polisinspektör, som privat skickat e-postmeddelanden med främlingsfientligt innehåll till bl.a. ett kommunalråd. Meddelandenas innehåll blev offentligt och polisinspektören avskedades. Som AD uppfattade arbetsgivaren utgjordes grunden för avskedet av uttalandena och den förtroendskada de förorsakat polismyndigheten. AD godtog inte dessa skäl och fann inte heller att de utgjorde saklig grund för uppsägning. Se även JK:s beslut 2008-08-07, dnr 7068-06-21 m.fl., som gällde en ambassadpraktikant tillhörig en organisation inom den s.k. extremhögern.

De återgivna fallen har det gemensamt att de förtroendskador som myndigheterna ansåg sig riskera var av allmänt slag och inte hänförliga till konkreta

verksamhetsproblem. De ger stöd för det som inledningsvis framhölls, nämligen att en myndighets eventuella önskemål om att dess anställda av hänsyn till myndighetens anseende ska avhålla sig från att som privatpersoner ge uttryck för vissa typer av värderingar strider mot yttrande- och åsiktsfriheten.

Ingripandet mot AA

I den handling där CC redovisar sina överväganden inför beslutet att omplacera AA anges fem skäl. De inledande tre är direkt hänförliga till åsikter AA gett uttryck för. Den fjärde punkten återger fåordigt allmänt hållna och inte helt lättolkade omdömen från icke namngivna referenter; det som där anförs anser jag mig i detta sammanhang kunna bortse från. Den femte punkten innefattar de slutsatser CC dragit efter sina samtal med AA. Läst tillsammans med vad som noterats i de tre inledande punkterna kan den femte punkten inte förstås på annat sätt än att den gäller AA:s beredvillighet att medverka till en lösning på det problem, som CC ansåg att AA:s uttalanden utgjorde.

I det yttrande som CC senare avgett inom ramen för Migrationsverkets utredning framhålls att AA:s enhet hade utvecklats starkt negativt. På vilket sätt detta berodde på AA, som då hade varit borta från verksamheten under ett s.k. friår, framkommer inte annat än genom det allmänna omdömet att AA:s personliga egenskaper gjorde honom olämplig som chef. Det omdömet kopplas i sin tur direkt till att AA ”aktivt och offentligt för till torgs en ensidig och stark åsikt i en konflikt som genererar flyktingströmmar till Sverige”. Eftersom detta enligt CC allvarligt skadade allmänhetens och de sökandes tilltro till Migrationsverkets förmåga att opartiskt pröva dessa personers asylansökningar vittnade åsiktsyttringen i fråga om dåligt omdöme.

CC har således inte anfört några andra konkreta skäl för sina åtgärder än sådana som har sin grund i att AA, samtidigt som denne var enhetschef vid Migrationsverket, utanför tjänsten tog ställning på ett visst sätt i vad som bedömdes vara politiskt kontroversiella frågor. CC synes mena, att det inte är åsikterna eller deras uttryckande han vänt sig emot, utan den brist på omdöme som AA – givet sin position på Migrationsverket – ådagalagt genom att inte lägga band på sin personliga yttrandefrihet. Det ena kan emellertid inte skiljas från det andra. Att säga att arbetstagaren har rätt att uttala en åsikt men inte att visa det dåliga omdöme som man anser att uttalandet innebär utgör bara en omskrivning för ett förbud mot åsiktens framförande.

Det är således genom de åtgärder som vidtagits och de skäl som angetts för dessa klarlagt att Migrationsverket genom CC ingripit mot AA i anledning av vad denne uttalat i ett från tjänsten skilt sammanhang. Migrationsverket rubricerade förflyttningen av AA som en omplacering. Denna har sedermera i en lagakraftvunnen dom bedömts som en uppsägning och en olaglig sådan. Som ovan framgått är en negativ förändring av en tjänstemans anställningsförhållanden ett typexempel på en repressalieåtgärd.

Det som återstår att ta ställning till är om det förelegat sådana omständigheter att åtgärderna likväl varit rättsenliga.

Vid denna bedömning finns det skäl att uppehålla sig vid det som i Mölndals tingsrätts dom antecknats om AA:s kompetens som s.k. beslutsfattare. En beslutsfattare ska, enligt återgivande i domen, utreda, handlägga och fatta beslut enligt utlänningslagen. AA bedömdes av verket vara "en mycket skicklig" och "synnerligen lämplig beslutsfattare", som verket gärna ville ha kvar just i den rollen. Att även CC fann AA lämplig som beslutsfattare framgår av att det var till en sådan befattning han omplacerade AA. Slutsatsen av detta kan inte bli någon annan än att AA bedömdes ha god förmåga att på ett sakligt och opartiskt sätt avgöra ärenden i enlighet med gällande rätt. CC:s och Migrationsverkets uppfattning var med andra ord att AA kunde skilja mellan tjänsteåligganden och privata åsikter samt att det inte fanns grund för att hysa misstroende mot honom från den utgångspunkten.

CC har dock gjort gällande att AA:s åsikter om konflikten i Mellanöstern allvarligt skadade allmänhetens och de sökandes tilltro till Migrationsverkets förmåga att opartiskt pröva asylansökningar från personer som kommer från det området. Någon konkret omständighet till stöd för detta antagande har inte lagts fram. Frånvaron av närmare precisering får tolkas så att det som föranledde ingripandet låg på ett mer allmänt plan, nämligen att det generellt sett skulle vara förtroendeskadligt för Migrationsverket att ha en enhetschef som offentligt ger uttryck för åsikter av det slag AA:s uttalat. En önskan att värna det allmänna förtroendet för en myndighet kan dock inte, som framgått, åberopas till stöd för repressalieåtgärder gentemot en anställd som gjort bruk av sin privata yttrandefrihet i ett sammanhang som är helt skilt från tjänsten.

Det föreligger således ingen rättsligt godtagbar grund för den åtgärd som CC beslutade om. Den var därmed inte bara arbetsrättsligt olaglig, som konstaterats i Mölndals tingsrätts dom, utan också grundlagsstridig.

Det kan tilläggas att det som antagits om de för Migrationsverket förtroendeskadliga effekter, som AA:s privata uttalanden skulle ha orsakat, måste ifrågasättas i sak. Yttrande- och åsiktsfriheten har stark förankring i det svenska samhället. Förståelsen för att den som arbetar i det allmänna tjänst har rätt till sina privata åsikter och att dessa inte behöver vara representativa för den myndighet där vederbörande tjänstgör torde vara allmänt utbredd. Migrationsverket har tusentals anställda och det finns mängder av chefer på den nivå där AA tjänstgjorde. Att förekomsten av hans på Internet utlagda framställningar skulle medföra de allvarliga skadeverkningar, som verkets företrädare oroat sig för, är med andra ord inte sannolikt, än mindre utrett.

Avslutning

Den bedömning som nu gjorts grundar sig på de skäl CC angett som stöd för sina åtgärder och på det faktum att det som anförts om AA:s bristande ledaregenskaper

saknar konkretion. Slutsatsen av detta är att åtgärderna ytterst och i huvudsak föranletts av yttranden AA publicerat. Det bör emellertid också framhållas att om det hade funnits fog för arbetsrättsliga åtgärder mot AA som enhetschef, skulle det likväl ha varit otillåtet att i det sammanhanget blanda in yttranden denne framfört som privatperson.

Utöver det allmänna kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gäller vid tillsättandet av statliga tjänster att avseende får fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen, se vidare Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 503 f.). Detta måste vara utgångspunkten även vid förändringar i en statlig tjänstemans anställningsförhållanden. Att i ett ärende som gäller bedömning av en persons chefsegenskaper åberopa vederbörandes privat uttryckta åsikter i allmänna politiska frågor är med hänsyn till skyddet för den enskildes yttrandefrihet principiellt sett att betrakta som osakligt. Jag noterar att Migrationsverket i sitt yttrande till JO anser att det skett ”en olycklig sammanblandning” mellan AA:s åsikter och hans ledaregenskaper. Det är riktigt. AA:s åsikter borde aldrig ha gjorts till del av omplaceringsärendet över huvud taget.