

Ett vårdbitråde inom hemtjänsten har efter att ha medverkat i en radioutsändning kallats till ett möte med arbetsgivaren. Fråga om kommunens agerande inneburit en kränkning av vårdbiträdets yttrande- och meddelarfrihet

Bakgrund

Enligt 14 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) ska var och en som är verksam inom omsorger om äldre personer eller personer med funktionshinder vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild ska genast anmäla detta till socialnämnden (s.k. Lex Sarah-anmälan).

Anmälningar och utredning

AA är anställd som vårdbitråde inom hemtjänsten i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. I en anmälan, som kom in till JO den 3 september 2007, framförde han klagomål mot tjänstemän vid stadsdelsnämnden.

Av anmälan framgick bl.a. följande. AA hade känt sig ignorerad av hemtjänstens enhetschef och en biträdande enhetschef då han flera gånger hade velat ta upp problem i arbetet med dem. Han hade därför kontaktat media och där upplyst om att han gjort en Lex Sarah-anmälan angående de problem i arbetet som han inte hade fått diskutera med berörda chefer. Efter en radioutsändning som AA hade medverkat i blev han inkallad till ett akut möte med chefer från förvaltningen. Vid mötet medverkade även företrädare för hans fackförbund. Han hade fått uppfattningen att man vid mötet skulle diskutera de problem som han grundat sin Lex Sarah-anmälan på. Han upplevde det som att han i stället utsattes för ett ”förhör” och att han blev ”påhoppad” angående vad han hade sagt i radioutsändningen. Vidare kände han sig kränkt av olika uttalanden som en av de två närvarande biträdande enhetscheferna hade gjort vid mötet.

Anmälan remitterades till stadsdelsnämnden för utredning och yttrande. Stadsdelsnämnden lämnade som sitt yttrande ett tjänsteutlåtande, som hade utarbetats inom förvaltningens avdelning för äldreomsorg. I utlåtandet anfördes bl.a. följande (*åberopad bilaga har här uteslutits, JO:s anmärkning*).

Bakgrund

Under tiden 30 juli–10 augusti 2007 vikarierade AA som samordnare inom hemtjänsten i Hässelby. I samordnarens arbetsuppgifter ingår bl.a. daglig planering för bemanning av den hjälp pensionärerna i området behöver utifrån *biståndsbeslut*. Under v. 31 (30/7–5/8) var flera vårdbiträden/undersköterskor sjuka men de olika ärendena kunde dock lösas med befintlig personal.

Den 1 augusti uppkom en situation som senare ledde till en Lex Sarah-anmälan från AA, riktad mot hemtjänstens enhetschef BB. Anmälan inkom till förvaltningen den 22 augusti.

Omkring den 14 augusti fick den biträdande enhetschefen höra att en protestlista kring arbetsituationen cirkulerade bland personalen. Stadsdelsdirektören i Hässelby-Vällingby informerades och ett gemensamt möte med de två biträdande enhetschefer som då var i tjänst bestämdes till den 16 augusti. Vid mötet gav de stadsdelsdirektören en bakgrund till vad de uppkomna problemen i hemtjänsten bestod i.

Den 20 augusti överlämnade AA en Lex Sarah-anmälan till sin biträdande enhetschef, avseende vårdpersonalens arbetsituation i hemtjänsten. Anmälan var riktad mot hemtjänstens enhetschef BB. Ytterligare en skrivelse med 34 namnunderskrifter lämnades in den 22 augusti. I skrivelsen beskrevs missförhållanden i hemtjänstpersonalens arbetsituation som skulle ha pågått under de två senaste åren. Vid Radio Stockholms nyhetsutsändningar den 22 augusti intervjuades AA som där beskrev problem och missförhållanden i hemtjänsten i Hässelby-Vällingby.

Enhetschefen hade vid den aktuella tidpunkten semester och vistades utomlands och kunde därför inte bemöta den kritik som framfördes. Samma dag på eftermiddagen inbjöds AA till ett möte för att tillsammans med arbetsgivaren kunna reda ut och lösa de problem som framkommit i den inkomna anmälan och vad som framförts i radio under dagen. Kommunal informerades om mötet. Vid mötet deltog AA, tre fackliga representanter från Kommunal, stadsdelsdirektören, äldreomsorgens biträdande avdelningschef, personaladministrativ konsult, och två biträdande enhetschefer från hemtjänsten.

Den 22 augusti överlämnades ytterligare en Lex Sarah-anmälan av AA, riktad mot enhetschef BB, i vilken bl.a. omständigheter i ett enskilt ärende beskrevs. Bilaga 2.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen beklagar att AA uppfattat det aktuella mötet på det sätt han gjort och känt sig kränkt av det bemötande han fick vid mötet. Mötet hade sammankallats i avsikt att från arbetsgivarens sida ta reda på vad som egentligen hänt och få vetskap om vari problemen låg i den uppkomna situationen. Vid mötet gavs AA möjlighet att informera om vårdpersonalens arbetsituation som föranlett Lex Sarah-anmälningarna. Vidare beskrev den biträdande enhetschefen hur hon uppfattat den information som lämnats av AA personligen, i Lex Sarah-anmälan och vad som för övrigt framkommit i radiosändningen.

Förvaltningen anser det vara viktigt och värdefullt att problemen lyfts upp och att Lex Sarah-anmälan görs så att en ordentlig utredning och genomgång kan genomföras kring de problem som framförts av AA och annan personal inom hemtjänsten.

Efter det aktuella mötet har förvaltningen erbjudit all personal möjlighet att vid fem olika tillfällen, under tiden 27/8–31/8 2007, delta i möten med stadsdelsdirektören, äldreomsorgsavdelningens biträdande avdelningschef och biträdande enhetschefer vid hemtjänsten. Syftet med dessa möten har varit att diskutera hemtjänstgruppernas arbetsituation och lyssna in deras önskemål och förslag till förbättringar i deras arbetsförhållanden och arbetsmiljö. Vid varje möte har minnesanteckningar förts och olika förslag till åtgärder har tagits fram. Återkoppling av detta kommer att ges av de biträdande enhetscheferna vid respektive hemtjänstgrupps arbetsplatsträff under hösten.

Under våren 2007 genomfördes en översyn av Äldreomsorgsavdelningens ledningsorganisation i Hässelby-Vällingby av en extern konsult. Denna översyn har därefter resulterat i en handlingsplan för att utveckla äldreomsorgens verksamhet i Hässelby-Vällingby. Handlingsplanen godkändes av stadsdelsnämnden den 12 juni 2007. Vidare har stadsdelsnämnden tillsatt en politisk referensgrupp för att följa arbetet med handlingsplanen. I detta sammanhang kommer fokus även att ligga på hemtjänsten i det fortsatta utvecklingsarbetet. Äldreomsorgsavdelningens chef ansvarar för att uppföljning sker av såväl handlingsplanen som de förslag som framkommit i de olika hemtjänstgrupperna.

AA inkom den 29 oktober 2007 och den 30 juni 2008 med kompletterande inlagor, i vilka han redogjorde för sin arbetsituation avseende tiden efter mötet den 22 augusti 2007. I den sistnämnda skrivelsen anförde han bl.a. följande. Han hade tidigare vid flera tillfällen vikarierat som s.k. samordnare vid den ordinarie personalens frånvaro på grund av semester eller sjukdom. Inför sommaren 2008 hade han meddelat sin chef att han var intresserad av att arbeta som samordnare under den ordinarie personalens semester. Hans chef hade ställt sig positiv till detta men ville först ta upp saken med CC, avdelningschef för stadsdelsnämndens äldreomsorg. Enligt hans chef hade CC sagt nej med motiveringen att han var ”olämplig och omogen utifrån det som hände sommaren 2007”.

Den 17 juli 2008 inkom AA med en kommentar över remissvaret. I samband med detta inkom även yttranden från DD, biträdande enhetschef för Öppna Hemtjänsten inom stadsdelsnämndens äldreomsorg, samt EE, förhandlingsansvarig inom Kommunalarbetareförbundets sektion Hässelby-Vällingby 28:04. DD och EE hade varit närvarande vid det aktuella mötet den 22 augusti 2007.

DD uppgav bl.a. följande.

När mötet började så gjorde man klart att man inte kunde diskutera Lex Sarah-anmälan eftersom enhetschefen som var anmäld inte var på plats. Det bestämdes ett nytt datum i september för denna diskussion. Mötet kom i stället att handla om AA:s uttalande i Radio Stockholm. Man ansåg att AA kränkt pensionärerna men framför allt hade han varit illojal mot verksamheten vilket inte var acceptabelt. [...] Jag har nu läst remissvaret från stadsdelen vilket jag inte anser vara förenligt med vad som egentligen togs upp på mötet.

EE uppgav bl.a. följande.

Då enhetschefen var på semester bestämdes ett nytt datum för att gå igenom det som skrivits i Lex Sarah-anmälan. I stället kom mötet att handla om den intervju som gjordes av Radio Stockholm. Bitr. enhetschef ansåg att AA kränkt pensionärer och varit illojal mot verksamheten i och med att han hade yttrat sig i media och att detta inte var acceptabelt. En av Kommunals representanter ifrågasatte varför mötet kom att handla om radiosändningen eftersom vår medlem var kallad till mötet ang. Lex Sarah-anmälan. Mötet avslutades.

Stadsdelsnämnden anmodades att yttra sig över vad som hade anförts i AA:s inlaga av den 30 juni 2008 samt DD:s och EE:s yttranden.

I stadsdelsnämndens yttrande anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Under augusti 2007 inkom två Lex Sarah-anmälningar om missförhållanden inom hemtjänsten som redovisades för nämnden i september 2007. Det inkom även en JO-anmälan från AA som nämnden svarade på den 23 oktober 2007. AA kände sig

kränkt av den hantering som han hade fått vid ett möte med stadsdelsdirektör, PA konsulent, bitr. avdelningschef och en bitr. enhetschef.

Nuvarande avdelningschef tillträdde sin tjänst den 17 september 2007 och genomförde en överläggning med Kommunal och AA den 23 oktober 2007. Kommunal hade begärt överläggning angående AA:s schema under studietiden. AA ansåg att förvaltningen straffade honom på grund av Lex Sarah-anmälan. Vid det mötet redde parterna i samförstånd även ut en del oklarheter angående den Lex Sarah-anmälan som gjorts.

AA har varit tjänstledig för studier fr.o.m. den 9 oktober 2007 t.o.m. den 20 maj 2008. Under denna tid har han endast arbetat ett fåtal extra pass.

Enhetschefen för hemtjänsten avslutade sin tjänst den 24 augusti 2008. Hennes delegation för att anställa personal och sätta löner upphörde fr.o.m. den 12 juni 2008. Alla rekryteringar skulle därefter gå via avdelningschef. Enhetschefen informerade avdelningschef om att AA studerade på heltid och bara arbetade ströpass.

Enhetschefen tog kontakt med avdelningschefen vecka 25 (16–20 juni) och informerade om att AA sökt arbete som samordnare under sommaren 2008. Uppdraget som samordnare under sommaren 2008 fick dock annan person ur den befintliga personalstyrkan, då AA hade bristande erfarenhet som samordnare och bristande kunskaper om verksamheten på grund av att han varit tjänstledig från verksamheten en längre tid. En samordnare måste ha goda kunskaper om verksamheten och framförallt om alla brukare för att kunna fungera som spindeln i nätet. Enhetschef DD fick i uppdrag att framföra detta till AA.

Förvaltningens synpunkter

Grunderna för att annan person än AA fick uppdraget som samordnare var som nämnts ovan strikt sakligt arbetsrelaterat och inte alls beroende eller orsakat av Lex Sarah-anmälan i augusti 2007.

Svaret från nämnden till Riksdagens ombudsmän (JO) den 23 oktober 2007 var baserat på den information som fanns från de närvarande vid mötet med AA i augusti 2007. Stadsdelsdirektören, PA konsulten, biträdande avdelningschefen och enhetschefen har inte sett någon anledning att revidera det svaret.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 23 januari 2009 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 särskilt föreskrivet i förordningen, att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och nyhetsredaktioner för offentliggörande i 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 verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger 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 anställda använder sig av sina rättigheter. En offentlig arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka en arbetstagare 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.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså 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 verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar dock självfallet inte den anställda från skyldigheten att i arbetet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten ska bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

Bedömning

Det kan först konstateras att de åsikter som AA framförde i radioutsändningarna den 22 augusti 2008 beträffande problem och missförhållanden inom hemtjänsten i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd ligger inom ramen för yttrandefrihetens område. Frågan är om företrädare för stadsdelsnämnden, till följd av de uttalanden som AA gjorde, har handlat på ett sådant sätt att det har inneburit en kränkning av hans yttrande- och meddelarfrihet.

Arbetsgivaren kallade AA till ett möte på eftermiddagen samma dag som intervjun med honom sändes i radio. I remissvaret anges att ett syfte med mötet var att reda ut och lösa de problem som framkommit i den Lex Sarah-anmälan som AA hade gjort. Vidare anføres bl.a. att AA gavs möjlighet att informera om den rådande arbetsituationen, vilken hade föranlett honom att göra sin anmälan. EE och DD har i sina inlagor däremot uppgett att det gjordes klart redan inledningsvis vid mötet att AA:s Lex Sarah-anmälan inte skulle avhandlas, och att mötet i stället kom att handla om hans radiouttalanden.

Av remissvaret framgår att ytterligare ett syfte med mötet var att diskutera vad som hade framförts i radio under dagen. Enligt nämnden beskrev en biträdande enhetschef hur hon hade uppfattat den information som lämnats av AA personligen, i Lex Sarah-anmälan och ”vad som för övrigt framkommit i radiosändningen”.

AA har för sin del beskrivit mötet som ett ”förhör” och angett att han blev ”påhoppad” angående vad han hade sagt i radio. Nämnden har i remissvaret beklagat att AA uppfattade det aktuella mötet på det sätt som han gjorde, men har inte lämnat några närmare uppgifter om vad som faktiskt sades från arbetsgivarens sida beträffande radioutsändningarna. EE har i sin inlaga uppgett att arbetsgivaren ansåg att AA hade ”kränkt pensionärerna och varit illojal mot verksamheten i och med att han yttrat sig i media, och att detta inte var acceptabelt”. DD har lämnat en liknande beskrivning.

Ord står således mot ord när det gäller frågan huruvida innehållet i AA:s tidigare gjorda Lex Sarah-anmälan diskuterades vid mötet eller inte. Det är vidare inte klarlagt vad som sades beträffande AA:s medverkan i radioutsändningarna. Jag bedömer det inte som meningsfullt att utreda saken ytterligare. Det som har kommit fram ger dock underlag för följande uttalanden från min sida.

Det är i och för sig naturligt att en arbetsgivare, när det framkommer att en anställd är missnöjd med arbetsförhållandena, önskar ta upp en diskussion med den anställde om detta. Försiktighet är emellertid påkallad om en myndighet vill diskutera frågor som har direkt samband med vad den anställde har uttalat i media. 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 hans yttrande- och meddelarfrihet.

Det är ostridigt att de aktuella radioutsändningarna diskuterades vid mötet. Vidare råder det inte något tvivel om att såväl AA som EE och DD uppfattade det som att han blev kritiserad för att ha medverkat i radio och för vad han då hade sagt. Med hänsyn till vad som har framkommit har jag förståelse för den uppfattningen. Enligt min mening har detta agerande i anledning av AA:s uttalanden i radio kränkt hans yttrande- och meddelarfrihet och agerandet föranleder därför kritik från min sida.

AA har i en kompletterande inlaga bl.a. uppgett att han inte fick vikariera som s.k. samordnare under sommaren 2008, och att han gavs besked om att orsaken var ”det som hände under sommaren 2007”. Nämnden har i sitt senare remissvar förnekat att AA:s Lex Sarah-anmälan påverkat valet av samordnare. Vad AA anfört i denna del ger inte underlag för antagande att skälet till att han nekades vikariatet var nämnda anmälan eller hans radiouttalanden. Om arbetsgivaren av andra skäl har haft fog för sitt ställningstagande eller inte är en fråga av främst arbetsrättslig karaktär som inte lämpar sig för en prövning av JO. Jag finner mot den bakgrunden inte skäl att vidare uppehålla mig vid saken.

Vad som har förevarit i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.