

Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning kränkt anställdas yttrandefrihet, m.m.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot omsorgschefen BB, socialförvaltningen i Lysekils kommun. AA anförde bl.a. följande.

På uppdrag av sina arbetskamrater författade undersköterskan CC, som är anställd vid det särskilda boendet Lysehemmet, den 3 december 2008 en skrivelse ställd till kommunpolitikerna i Lysekils kommun. I skrivelsen kritiserades bl.a. socialnämndens ordförande, DD, för uttalanden som hon hade gjort vid ett möte för anhöriga till boende på Lysehemmet den 1 december 2008. Uttalandena rörde kompetensen hos personalen vid Lysehemmet. Vidare lämnades det i skrivelsen en redogörelse för personalens uppfattning om förhållandena på hemmet. Skrivelsen [*som undertecknades av ett tjugotal anställda vid Lysehemmet; JO:s anm.*] skickades till BB och ett antal andra chefer samt politiker. Skrivelsen tillställdes även den lokala pressen, vilket resulterade i en artikel i Bohusläningen.

Den 17 december 2008 medverkade BB vid en arbetsplatsträff på Lysehemmet. Under mötet framförde hon kritiska synpunkter mot förfarandet kring skrivelsen. Hon ansåg att tillvägagångssättet var oacceptabelt eftersom uppgifterna i skrivelsen var att betrakta som rena lögnen. Detta gällde framförallt kritiken mot DD. Personalen uppfattade att BB ”förväntade sig att tilltaget ej skulle upprepas i framtiden”.

BB beordrade därefter CC att närvara vid ett enskilt samtal med henne och två andra chefer den 19 december 2008. CC framförde önskemål om att få skjuta upp samtalet till en dag då en arbetskamrat till henne, EE, skulle kunna vara närvarande. Detta accepterades dock inte.

Under samtalet frågade BB CC om det var hon som hade författat skrivelsen, vilket CC erkände. BB klargjorde även för

CC ”att det kunde bli efterräkningar för henne på grund av det inträffade”.

AA gjorde gällande att BB genom sitt agerande försökt inskränka yttrandefriheten för de anställda vid Lysehemmet samt att hon brutit mot det s.k. efterforskningsförbudet genom att fråga CC vem som hade författat skrivelsen.

Till anmälan hade bl.a. den ovan nämnda artikeln, som publicerats i Bohusläningen den 20 december 2008, fogats.

Utredning

Socialnämnden i Lysekils kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i AA:s anmälan till JO. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande upprättat av administrative chefen Ola Ingevaldson. I yttrandet anfördes följande.

Utredning

Socialnämndens arbetsutskott beslutade i mitten av november 2008 att se över och snarast lägga fram förslag gällande behov och disposition av antalet platser i särskilt boende. I uppdraget ingick att utreda huruvida fortsatt verksamhet skulle bedrivas på Lysehemmet. Omsorgschef BB genomförde två informationsträffar med personalen på Lysehemmet med anledning av detta beslut, 2008-11-20 och 26. Samtidigt skickades en inbjudan till informationsträff 2008-12-01 för anhöriga och boende.

Informationsträffen för de anhöriga genomfördes som planerat. Informationen leddes av omsorgschefen. Socialnämndens ordförande och vice ordförande samt verksamhetschefen vid Lysehemmet fanns också på plats. Undersköterskan CC och hennes arbetskamrat EE var också närvarande under i stort sett hela mötet, trots att det vid tidigare informationstillfällen mycket tydligt klargjorts från både omsorgschef och verksamhetschef, att ingen personal fick närvara vid detta möte. Omsorgschefen valde dock att inte agera i detta för att undvika att störa mötet. Det bör noteras, att en av personalen under mötet aktualiserade frågan om personalens kompetens.

Omsorgschefen fick 2008-12-11 den skrivelse som bifogats JO-anmälan och som undertecknats av anställda vid Lysehemmet. Skrivelsen hade också lämnats till pressen och vissa politiker. Hon reagerade kraftigt på skrivelsen, f.a. i den del som berörde vad socialnämndens ordförande DD skall ha sagt på mötet. Hon uppfattade, att de som författat skrivelsen gjort en tolkning av ordförandens uttalanden som inte var relevant och med sanningen överensstämmande. Hon ställde sig också frågande till hur 24 anställda kunde underteckna en skrivelse med en omfattande kritik trots att de inte varit närvarande på mötet.

För att klargöra sin inställning tog omsorgschefen initiativ till att delta i den arbetsplatsträff som var inplanerad på Lysehemmet 2008-12-17. Vid denna arbetsplatsträff framgick det tydligt, att CC och EE gemensamt utformat skrivelsen. Arbetskamraterna sa sig lita på deras referat från mötet med de anhöriga 2008-12-01 och att de hade stöd för det de skrivit. Detta framgick utan att omsorgschefen särskilt eftersökte denna information.

Slutligen kallade omsorgschefen in CC och EE till ett möte på socialkontoret 2008-12-19. Syftet var att försöka klargöra hur man kunnat uppfattat socialnämndens ordförande sagt på mötet 2008-12-01 så olika och hur man nu skulle gå vidare utifrån den uppkomna situationen. Närvarande varutom omsorgschefen socialnämndens ordförande och en handläggare. EE var inte närvarande. Dessutom deltog företrädare för CC:s fackliga organisation Kommunal. Vid samtalet efterfrågades inte vem som författat skrivelsen, detta var redan känt.

Yttrande

Omsorgschef BB har inte genom sitt agerande inskränkt yttrandefriheten för Lysehemmets personal. Skrivelsen var redan offentlig när omsorgschefen träffade personalgruppen. Som framgår av redogörelsen ovan var hennes avsikt endast att klargöra sin inställning till innehållet. Omsorgschefen har inte heller efterforskat vem som sammanställt skrivelsen. Det som hon kanske anat bekräftades av personalen på arbetsplatsträffen utan att omsorgschefen särskilt efterfrågade detta. Varken omsorgschefen eller någon annan av de närvarande vid träffen med CC 2008-12-19 krävde att hon skulle bekräfta, att hon författat skrivelsen.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Skrivelsen var i och för sig offentlig när ”förhöret” hölls med CC, men eftersom den var undertecknad av samtliga i personalen vid Lysehemmet framgick det inte vem som var initiativtagare till skrivelsen. Detta var orsaken till att CC beordrades till det enskilda samtalet.

Till yttrandet hade en artikel ur Lysekilsposten fogats.

Rättsliga utgångspunkter

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen stadgas 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 denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning.

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 att, om inte något annat är föreskrivet i förordningen, meddela 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. Av 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår vidare att det som huvudregel föreligger ett förbud för myndighet eller annat allmänt organ att efterforska en anonym meddelares identitet. Otillåten efterforskning är, om den skett uppsåtligen, straffbar enligt 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, och straffet är enligt samma bestämmelse böter eller fängelse i högst ett år.

Lagregleringen 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 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.

I ett beslut den 18 december 2009 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Av ingivna handlingar framgår bl.a. följande.

Den 1 december 2008 genomfördes en informationsträff för anhöriga till boende vid Lysehemmet. Vid mötet deltog bl.a. BB och DD. Även CC och en av hennes arbetskamrater var närvarande. Efter mötet författade CC, eventuellt tillsammans med en arbetskamrat, en skrivelse daterad den 3 december 2008. Skrivelsen innehöll bl.a. kritik mot uttalanden som DD uppgavs ha gjort under mötet. Skrivelsen, som undertecknades av ett tjugotal anställda vid Lysehemmet, tillställdes BB, andra chefer och politiker i kommunen samt den lokala pressen. Den 20 december 2008 publicerades en artikel rörande skrivelsen i tidningen Bohusläningen.

AA har i sin anmälan till JO framfört klagomål mot BB och gjort gällande att hon har försökt inskränka yttrandefriheten för de anställda vid Lysehemmet samt att hon brutit mot efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.

Vad JO har att ta ställning till är BB:s agerande vid en arbetsplatsträff den 17 december 2008 samt hennes kallelse till och agerande vid ett möte den 19 december 2008.

Agerande vid arbetsplatsträffen den 17 december 2008

Av socialnämndens remissvar framgår att BB reagerade negativt mot uppgifterna i skrivelsen den 3 december 2008. Hon ansåg inte att skrivelsen på ett korrekt sätt återgav vad DD hade sagt på informationsträffen den 1 december 2008. För att klargöra sin inställning i frågan närvarade BB vid en arbetsplatsträff på Lysehemmet den 17 december 2008. Anmälaren har anfört att personalen vid Lysehemmet uppfattade att BB ”förväntade sig att tilltaget inte skulle upprepas i framtiden”. Det har emellertid inte angetts varför personalen fick denna uppfattning. Vad som har framkommit ger inte stöd för påståendet om att BB vid detta tillfälle skulle ha försökt inskränka de anställdas yttrandefrihet. BB synes ha försökt att bemöta vad som påstås i skrivelsen och rätta de, enligt hennes uppfattning, felaktiga uppgifterna. Ett sådant agerande är i sig tillåtet. Jag vill dock

i sammanhanget understryka betydelsen av att sådana synpunkter inte förs fram på det sättet att de anställda upplever det som att arbetsgivaren försöker motarbeta att de använder sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Kallelse till och agerande vid mötet den 19 december 2008

Av utredningen framgår att BB kallade CC till ett möte på socialkontoret den 19 december 2008. Vid mötet närvarade BB, DD, en handläggare samt CC och en av hennes fackliga företrädare. Det kan konstateras att det föreligger olika uppgifter om vad som var skälet till att mötet hölls och hur BB agerade och uttryckte sig under mötet. Anmälaren har uppgett att orsaken till att CC kallades till mötet var en önskan om att få reda på vem som var initiativtagare till skrivelsen den 3 december 2008. Vidare har anmälaren gjort gällande att BB under mötet frågade CC om det var hon som hade författat skrivelsen och att BB gjorde klart för CC "att det kunde bli efterräkningar för henne på grund av det inträffade". Socialnämnden har å sin sida uppgett att syftet med mötet var att klargöra hur de berörda personerna hade kunnat uppfatta DD:s uttalanden på så olika sätt och hur man skulle gå vidare i den uppkomna situationen. Nämnden har tillbakavisat påståendet om att BB under mötet skulle ha frågat vem som hade författat skrivelsen. Enligt nämnden var detta redan känt eftersom det vid arbetsplatsträffen den 17 december 2008 tydligt hade framgått att det var CC och en annan tjänsteman som gemensamt utformat skrivelsen.

Förbudet mot efterforskning av uppgiftslämnare avser framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift. Som framgått ovan tillställdes skrivelsen den lokala pressen, vilket resulterade i en artikel i Bohusläningen den 20 december 2008. Av anmälan till JO framgår inte när skrivelsen överlämnades till pressen. Det är inte utrett att BB vid samtalet den 19 december 2008 kände till att skrivelsen hade lämnats till pressen eller att så skulle komma att ske. Vidare har nämnden tillbakavisat uppgiften om att BB under samtalet frågade CC vem som hade författat skrivelsen. Vad som framkommit visar således inte att det förekommit någon otillåten efterforskning eller kränkning av meddelarfriheten.

Frågan är då om BB på något annat sätt kan anses ha kränkt CC:s yttrandefrihet.

Enbart det förhållandet att BB, i anledning av skrivelsen den 1 december 2008, kallade CC till mötet den 19 december 2008 utgör enligt min mening inte en kränkning av CC:s yttrandefrihet. Vad som närmare förevarit vid mötet framgår varken av anmälan eller av utredningen hos JO. Jag finner inte tillräckliga skäl att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i saken, utan nöjer mig med att rent allmänt framhålla att försiktighet alltid är påkallad om en myndighet med en anställd vill diskutera frågor som har direkt samband med uppgifter som den anställda har lämnat. En sådan fråga får inte tas upp på ett sådant sätt att den anställda uppfattar det som en kränkning av dennes yttrandefrihet.

Med de ovan gjorda uttalandena avslutas ärendet.