

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm

Kritik mot en enhetschef inom hemtjänsten i Österåkers kommun för att ha uttryckt sig på ett sätt som inte varit förenligt med det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen

Beslutet i korthet: En anställd inom hemtjänsten vände sig till medierna med kritik angående arbetsförhållandena inom hemtjänsten. Personen kallades till ett möte med bl.a. en enhetschef. I sitt beslut konstaterar JO att enhetschefen i samband med mötet uttryckt ett tydligt missnöje med att den anställda vänt sig till medierna. Enhetschefens agerande har enligt JO stått i strid med det s.k. repressalieförbudet, och hon kritiseras för detta.

Bakgrund

Under sommaren 2013 var AA anställd som sommarvikarie inom hemtjänsten i Österåkers kommun. Tisdagen den 6 augusti 2013 skedde ett möte mellan AA, enhetschefen BB och verksamhetschefen CC. Utan de andra närvarandes vetskap spelade AA in vad som sades vid mötet.

Den 10 september 2013 inkom AA med en anmälan till JO och gjorde gällande att Österåkers kommun hade avskedat henne på grund av att hon hade vänt sig till Expressen med uppgifter om brister i arbetsmiljön inom hemtjänsten. Till anmälan bifogade AA bl.a. en ljudfil med inspelningen från mötet den 6 augusti. Med anledning av vad som hade kommit fram fanns det enligt justitieombudsmannen Lilian Wiklund skäl att anta att befattningshavare som står under hennes tillsyn hade gjort sig skyldig till brott mot det s.k. repressalieförbudet.¹ Av den anledningen beslutade hon den 13 september 2013 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Lilian Wiklund gav åklagare i uppdrag att genomföra en utredning, och vissa utredningsåtgärder vidtogs. Därefter fann Lilian Wiklund inte anledning att fullfölja förundersökningen, och hon beslutade den 22 januari 2014 att lägga ned den.

¹ Se 3 kap. 5 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen.

Emellertid fann hon skäl att fortsätta granskningen av handläggningen inom ramen för det ursprungliga tillsynsärendet.

Utredning

Anmälan och till den bifogade handlingar remitterades till Produktionsstyrelsen i Österåkers kommun för yttrande. Vid ett sammanträde den 20 februari 2014 beslutade Produktionsstyrelsen att lämna ett yttrande till JO i enlighet med ett utlåtande från Produktionsförvaltningen. Av yttrandet framgick bl.a. följande:

Bakgrund

Under 2013 var Österåkers kommuns hemtjänst organiserad i två enheter; Solgårdens hemtjänst samt Solhälla och Ljusterö hemtjänst, vardera med en egen enhetschef. DD var enhetschef för Solgårdens hemtjänst och BB för Solhälla samt Ljusterö.

På Solgårdens hemtjänst fanns dessutom ett antal verksamhetsledare som ansvarade för schemaläggning och planering med kund. Vid tidpunkten för det inträffade var DD på semester och BB således tillförordnad enhetschef även för Solgårdens hemtjänst. CC var verksamhetsledare i den hemtjänstgrupp som EE kom att arbeta.

EE anställdes av verksamhetsledaren CC som sommarvikarie för att under en period på två veckor täcka upp för ordinarie personals semester. I uppdraget ingick sedvanliga, i hemtjänsten förekommande, arbetsuppgifter. Uppdragen utgår från den beställning som respektive kund inom hemtjänsten är beviljad. Under sina dryga två veckors vikariat var EE inbokad på 13 arbetspass.

Sommarplaneringen inom hemtjänsten ställer stora krav på framförhållning och organisation. Ambitionen är alltid att allting ska vara klart och schemalagt och vakanser tillsatta i god tid innan semesterperioderna börjar. Detta till trots uppstår situationer som kräver förändringar i såväl bemanning som planering. Nya kunder kan tillkomma med kort varsel och sjukdom bland personalen ställer krav på snabb omställningsförmåga. Precis som ledningsrepresentanterna nämner under det inspelade samtalet så var aktuella veckor extra röriga. Av den anledningen ställs höga krav på självgående personal som mycket snabbt kan sätta sig in i vad uppdragen handlar om och hur utförandet sker. Det är också av största vikt att personalen i tjänst känner stort förtroende för varandra och kan samarbeta och samverka kring akut uppkomna situationer. Flera sommarvikarier återkommer och gör ett mycket bra jobb under pressade förhållanden. Enligt verksamhetsledarens uppfattning kan en sommarvikarie som under dessa förhållanden fokuserar på allt som inte fungerar och är starkt ifrågasättande till personalens arbetssituation lätt skapa en oro i gruppen som inte gynnar våra kunder eller de som är i tjänst. En bidragande orsak till oro vid aktuell tidpunkt var en medarbetare som upplevde sig pressad av EE att kontakta media.

Med anledning av att oron spred sig i den arbetsgrupp som EE arbetade kallade verksamhetsledaren till ett möte. Syftet med mötet var att tydliggöra för EE hur de interna rutinerna ser ut när det gäller synpunkter och klagomål.

Kommentarer till det inspelade samtalet mellan EE och BB samt CC

EE ger uttryck för adekvat kritik och har flera bra synpunkter som vi bör ta i beaktande vid planeringen av inkommande sommar på Solgården. 2013 fanns brister i hur man tog hand om och informerade sommarvikarierna. Mot slutet av samtalet framgår också att alla närvarande har de gemensamma målen; nöjda kunder och medarbetare.

Det framgår i samtalet inledningsvis att samtliga deltagare är känslomässigt berörda och att BB i affekt använder sig av mindre lämpliga ordval och formuleringar. Men därefter framgår också att BB under samtalets gång bjuder in till dialog kring

de utvecklingsmöjligheter som EE uppger sig ha och poängterar det viktiga i att allt utvecklingsarbete kommer till nytta för såväl kunder som medarbetare. Den återkommande hänvisningen till den interna policyn för hur synpunkter och klagomål hanteras bör alltså ses mot bakgrund av det. BB ber också EE skriva ner sina iakttagelser och mejla över dem till henne så hon kan få ge återkoppling på dem.

Under samtalets gång kommer frågan om en eventuell fortsättning upp och det framgår att två arbetspass återstår. Då påpekar EE själv att två veckors arbete inom hemtjänsten känns lagom och att hon kan få nytt jobb när som helst. EE timvikariat avslutas då i samförstånd och i enlighet med gällande praxis får hon betalt de två återstående arbetspassen.

Kommunens hållning och riktlinjer inom vård och omsorg

Under våren 2013 påbörjades ett arbete med att se över våra rutiner och riktlinjer för avvikelser i arbetet. Alla avvikelserutiner och blanketter har setts över och målet är att förenkla dessa så vi på ett enkelt sätt fångar upp utvecklingsförslag, brister i verksamheten och synpunkter och klagomål. Det ska helt enkelt vara lätt att göra rätt.

Inför sommaren 2013 hade vi ett inlägg på intranätet där sommarvikarierna välkomnades till kommunen och affärsområdet vård och omsorg. Där betonades vikten av att alla som under sin sommar ser utvecklingsmöjligheter och har förslag på hur vi kan bli bättre på det vi gör tar kontakt och berättar om sina iakttagelser. För verksamheten är medarbetarnas och i synnerhet vikariernas iakttagelser otroligt viktiga för utvecklingen av verksamheterna. Vi har då tillfälle att få en utomståendes ögonblicksbild av vår vardag och med det ovärderliga information om utvecklingspotential som annars kan gå förlorad. Alla anställda i kommunen når intranätet.

Efter sommaren har flera enhetschefer haft som rutin att skicka ut en enkät till de som arbetat under sommaren och begärt input kring hur det fungerat och vad som kan bli bättre till nästa gång. Det är numera en rutin som gäller för alla enheter inom vård och omsorg. Vem som helst ska känna sig fullständigt trygg med att uttrycka sin åsikt kring utförandet av vårt arbete till sina kollegor, närmsta chef, kommunledning eller media. Kommunens verksamheter ska kännetecknas av en arbetsmiljö där man som medarbetare välkomnas och förväntas delta i verksamhetens utveckling. En god arbetsmiljö består av ett tydligt uppdrag och en ledning som kan samla sina medarbetare kring gemensamma mål och visioner och hitta vägarna för att nå de samma tillsammans. I det ingår att ha ett öppet och uppriktigt mötesklimat där alla handa frågor och funderingar kan dryftas.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att syftet med mötet var att diskutera våra interna rutiner och inte på något sätt att hindra EE från att kontakta media. EE och arbetsgivaren kom under samtalets gång överens om att avsluta EE timvikariat. Berörda befattningshavare har haft möjlighet att ta del av handlingarna och står bakom detta yttrande.

Framtidens hemtjänst är beroende av unga, hungriga medarbetare med stort engagemang i uppdraget. Vi har försökt nå EE på telefon utan resultat för att fånga upp hennes iakttagelser och även framföra att hon är välkommen tillbaka.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen ska det stå envar fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst till bl.a. författare och

nyhetsbyråer för offentliggörande i tidningar och andra tryckta skrifter om inte något annat är föreskrivet i förordningen (meddelarfrihet). Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. I 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen anges att ingen får straffas för missbruk av tryckfriheten eller medverka till en sådan överträdelse utan stöd i förordningen. En liknande bestämmelse återfinns i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. Av denna s.k. exklusivitetsprincip ansågs tidigare följa att meddelaren eller annan medverkande inte heller på något annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. i form av en disciplinpåföljd. Härmed avses det s.k. repressalieförbudet.²

Repressalieförbudet är en central komponent i meddelarskyddsregleringen, och av den anledningen fann regeringen skäl att införa uttryckliga bestämmelser i de båda grundlagarna som tydliggör förbudets omfattning. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2011. Av 3 kap. 4 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår numera att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk. En motsvarande bestämmelse återfinns i 2 kap. 4 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I den utredning som föregick införandet av bestämmelserna föreslogs att det skulle införas en straffbestämmelse angående brott mot repressalieförbudet. Utredningen förordade att 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen tillfördes ett nytt tredje stycke, med innebörden att den som gjort sig skyldig till uppsåtligt brott mot repressalieförbudet i 4 § andra stycket skulle kunna dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Vidare föreslog utredningen att det inte skulle kunna dömas till ansvar i ringa fall. Liknande ändringar föreslogs i yttrandefrihetsgrundlagen.³

Regeringen noterade att den föreslagna straffbestämmelsen var direkt kopplad till repressalieförbudet. Eftersom repressalieförbudet är mycket omfattande och i princip kan avse allt från ett uttalande med tillrättavisande innebörd till ett omedelbart avskedande konstaterade regeringen att det straffbara området skulle bli allt för omfattande, även om hänsyn togs till den föreslagna begränsningen.⁴ Av den anledningen infördes en bestämmelse som begränsade det straffbara området. I 3 kap. 5 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen anges att för uppsåtligt ingripande i strid med 4 § andra stycket döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen återfinns i 2 kap. 5 § tredje stycket. I förarbetena uttalades bl.a. följande:

² Se prop. 2009/10:81 s. 37.

³ Se SOU 2009:14 s. 287 och 297.

⁴ Se prop. 2009/10:81 s. 41 f.

De åtgärder som faller utanför den angivna bestämmelsen är följaktligen straffria. Det är dock viktigt att notera att de nu föreslagna repressalieförbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är betydligt mer omfattande än vad som föreslås bli straffbelagt och att företrädare för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund utanför det straffbelagda området är underkastade JO:s och JK:s tillsyn. Det får förutsättas att de rättar sig efter de uttalanden som dessa tillsynsorgan gör i hithörande frågor.⁵

Sammanfattningsvis innebär det nyss sagda här att repressalieförbudet i de båda grundlagarna är betydligt mer omfattande än det agerande som kan vara straffbart. Även om ett agerande inte är straffbart kan det alltså innefatta sådana åtgärder som inte är förenliga med grundlagarna.

Syftet med meddelarfriheten är att uppmuntra människor att använda sin yttrandefrihet och tydliggöra för den som medverkar till framställningar som omfattas av grundlagarna att han eller hon kan göra detta utan rädsla för straff eller andra repressalier.⁶ Därmed utgör meddelarfriheten en viktig del i främjandet av debatt om och en granskning av hur offentlig verksamhet bedrivs.

Mina överväganden

Det ovan redovisade innebär att det finns skäl för mig att ge min syn på det som utspelade sig den 6 augusti 2013, även om förundersökningen angående brott mot repressalieförbudet har lagts ned.

Produktionsstyrelsen har framhållit att BB i det samtal hon hade med AA ville bjuda in till en dialog angående utvecklingsfrågor och att hon poängterade vikten av att utvecklingsarbetet kom till nytta för såväl kunder som medarbetare. Enligt Produktionsstyrelsen bör den återkommande hänvisningen till den ”interna policyn” för hur synpunkter och klagomål ska hanteras ses mot den bakgrunden.

Syftet med BB:s samtal var alltså, enligt Produktionsstyrelsen, att förklara för AA hur hon skulle föra fram sina synpunkter för att dessa skulle få störst genomslag. Av den anledningen vill jag framhålla att repressalieförbudet inte hindrar att en arbetsgivare samtalat med en anställd om hans eller hennes kritik mot arbetsgivaren.⁷ Det står alltså en arbetsgivare fritt att bemöta den anställdes kritik och ge sin syn på saken. Det blir emellertid problematiskt om arbetsgivaren angriper det förhållandet att den anställda har utnyttjat sin meddelarfrihet och vänt sig till pressen.

Jag har tagit del av en utskrift av vad som sades vid det aktuella mötet. Det är i och för sig riktigt att samtalet till stor del kom att handla om de synpunkter som

⁵ Se prop. 2009/10:81 s. 42.

⁶ Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2012, s. 140.

⁷ Se exempelvis JK:s beslut den 13 december 2011 i dnr 2721-11-30.

AA hade på arbetsförhållandena. Emellertid gav BB relativt snart efter det att samtalet hade inletts uttryck för att medarbetare inte ska vända sig till medierna ”i första hand” utan till sina chefer. Hon frågade även vilket syfte AA hade med att vända sig till medierna i stället för att gå till sina chefer. Till detta kommer att BB uttryckte att det blev ”platt fall” med media eftersom tidningen valde att inte skriva om saken och ”platt fall” med arbetsgivaren eftersom kommunen inte skulle komma att anställa AA något mer. Enligt BB var även AA:s ”hela agerande totalt fel”.

Genom de ovan redovisade uttalandena har BB enligt min mening uttryckt ett tydligt missnöje med att AA använde sig av sin grundlagsskyddade meddelarfrihet. Därmed har BB:s uttalanden stått i strid med repressalieförbudet. Det som gör att det finns skäl att se allvarligt på det inträffade är att hennes sätt att uttrycka sig kan leda till att anställda avstår från att vända sig till medierna av rädsla för missnöje från ledningens sida. En sådan utveckling motverkar en fri och öppen debatt som är en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Dessa förhållanden gör att BB förtjänar kritik för sitt agerande.

Ärendet avslutas.