



BESLUT

Datum

2012 -03- 3 0

Dnr

1212-11-21

Aktbil. 9

ANMÄLAN MED ANLEDNING AV HUR EN STABSANSTÄLLD VID RIKSPOLISSTYRELSEN BESVARAT ETT BREV STÄLLT TILL RIKSPOLISCHEFEN

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern kritiserar rikspolischefen för att en stabsanställd på dennes vägnar skickat ett brevsvaret med ett innehåll som måste uppfattas som att mottagaren (en polis) fick kritik för sina kontakter med massmedia.

Ärendet

Bakgrund

Polisen i Sverige är indelad i en central nivå och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet och har tillsyn över Polisen. Ytterst ansvarig för verksamheten är rikspolischefen som utses av regeringen. Varje län utgör sedan ett polisdistrikt. Inom varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten i området.

T.A. är anställd som polisinspektör inom Polismyndigheten i Östergötlands län. Sedan några år tillbaka är han även fackligt förtroendevald för Polisförbundet och huvudskyddsombud för sin arbetsplats. I sina uppdrag arbetar han mycket med arbetsmiljöfrågor. Vid kontakter med arbetsgivaren framförde han att polisen enligt hans uppfattning bröt mot gällande trafiklagstiftning vid användningen av sina tjänstefordon. Detta då fordon vid flera tillfällen brukades trots att deras tillåtna maxlast överskreds.

T.A:s uppfattning kom att bli känd för lokal massmedia och han ställde upp och uttalade sig. Efter att TV4 hade gjort inslag om ämnet men T.A. alltså inte hade fått något gehör hos arbetsgivaren för sin uppfattning skrev T.A. ett brev till rikspolischefen Bengt Svenson. Han fick därefter nedanstående svar undertecknat av en polismästare som tillfälligt tjänstgjorde hos rikspolischefen.

Svar på inkommen skrivelse rörande meningsskiljaktigheter

Hej T

Jag heter J.H. och tjänstgör vanligtvis som polismästare vid Polismyndigheten i Skåne.

Under 6 månader genomför jag s.k. stabstjänstgöring på Rikspolisstyrelsen. Med anledning av mitt nuvarande uppdrag har jag fått till uppgift att besvara din skrivelse. Jag vill dock inledningsvis klargöra att svaret föregåtts av en diskussion med rikspolischefen. Med hänsyn till din frågeställning vill jag också tydliggöra att Rikspolisstyrelsen kontinuerligt följer verksamhetsutvecklingen ur ett nationellt perspektiv vilket även omfattar eventuell mediarapportering eller sådan diskussion som förs via media.

Av din skrivelse framgår att det finns meningsskiljaktigheter kring utrustningsbehov som nu har utvecklats till problemställningar i ett större etiskt perspektiv. Som du själv beskriver har ärendets utveckling inneburit ett medialt intresse som utnyttjats för att ge frågeställningen tillräcklig uppmärksamhet.

Av egen erfarenhet, men utan insyn i era personliga förhållanden, blir jag i egenskap av polisanställd besvärad av den mediala rapporteringen. Jag är personligen varm anhängare av dialog och vill oaktat dina argument tro att den mest optimala lösningen uppstår i det gemensamma rummet. Att av strategiska skäl nyttja det mediala intresset riskerar inte bara att skada er personliga relation utan också polisväsendet i stort. Även om en lösning därmed kan tvingas fram blir den knappast optimal och borgar inte heller för framtida fruktsamma samtal.

Men att utan prestige kunna släppa det som varit och lösningsfokuserat blicka framåt, kan kanske vara det som krävs för att frågeställningarnas innehåll verkligen ska hamna i fokus.

Anmälan

T.A. har i en anmälan framfört önskemål om att Justitiekanslern ska granska om det svar som han mottog är förenligt med svensk lagstiftning. Detta då han uppfattade svaret som att han hade fått skarp kritik för sina massmediala kontakter från en mycket högt uppsatt chef inom svensk polis samt då han med oro noterade att en kopia av svaret hade skickats till hans arbetsgivare.

Utredningen

Justitiekanslern begärde med anledning av anmälan in ett yttrande från rikspolischefen Bengt Svenson. I begäran angavs att Justitiekanslern instämde med anmälaren i att det brevsvaret som han hade mottagit kunde uppfattas som kritik mot honom för att han hade uttalat sig i massmedia. Justitiekanslern bad även att rikspolischefen särskilt skulle besvara följande två frågor.

1. Anser Du att det brevsvaret som T.A. mottagit är förenligt med det allmänna sanktions- och repressalieförbud som anses följa av bestämmelserna i 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL?
2. Vilken är Rikspolisstyrelsens syn på att enskilda anställda inom polisen, på det sätt som här skett, offentligt framför sina synpunkter och hur verkar styrelsen för att sprida denna syn i organisationen.

Rikspolischefen har yttrat sig. I yttrandet anges i huvudsak följande.

Fråga 1

För att få en bakgrund och förklaring till varför J.H. valde att utforma svaret som han gjorde har jag låtit honom yttra sig i ärendet. Jag återger här

hans svar i väsentliga delar.

”I egenskap av polismästare i Polisområde Nordöstra Skåne representerar jag till vardags det polisområde i myndigheten som enligt min bedömning har den mest långtgående samverkan. Jag vill påstå att vi i polisområdesledningen gjort ett aktivt val i att försöka optimera förutsättningarna för en verkningsfull samverkan vilket jag också anser att vi ser resultatet av.

Den egna övertygelsen om vikten av en fullgod samverkan och det påvisat kärva samtalsklimatet var det som avgjorde mitt svars huvudsakliga budskap. Eftersom A och jag aldrig tidigare träffats, ville jag gärna dela med mig av min egen entusiasm för de effekter en fullgod samverkan kan medföra. Utan någon som helst tanke på att man som tolkare av mitt svar skulle göra kopplingar till begränsningar i meddelarfriheten, fokuserade jag på förutsättningar för ett fruktsamt samtalsklimat med goda relationer och prestigelösa uppträdanden. A hade ju själv skrivit i sin skrivelse, att han tyckte att det var ett problem för honom som polis att han tvingats nyttja medias makt för att få ut arbetsgivaren på banan, varpå jag bedömde att han inte själv såg förfarandet som det mest optimala i en väl fungerande organisation. I mitt svar sökte jag istället efter tänkbara lösningar. Kanske blev jag alltför fokuserad i att försöka övertyga om förträffligheten med en fullödig samverkan.”

Jag tolkar hans svar som att vad han har haft för ögonen när han utformade brevsvaret var vikten av en god samverkan och inte att kritisera T.A. för att denne använt sig av det mediala intresset för att driva den aktuella frågan.

Däremot anser jag att det i brevsvaret förekommer formuleringar som kan uppfattas som kritik mot T.A. för att denne uttalat sig i media. Det är naturligtvis inte bra och jag beklagar att T.A. – som han uttrycker i sin anmälan till JK – upplever att han fått skarp kritik från en mycket högt uppsatt chef inom svensk polis.

Det är av största vikt att vi inom Polisen såväl som andra offentliga organ är noggsamma med hur vi formulerar oss i sammanhang som rör yttrandefriheten så att det inte kan uppfattas som kritik eller repressalier mot en anställd för att denne använder sig av sin meddelarfrihet.

Brevet besvarades på uppdrag av mig, varför jag, och i egenskap av myndighetschef, har det yttersta ansvaret för dess innehåll. Jag kommer hädanefter att se till att brevsvaret som utarbetas av de stabstjänstgörande, vilka tjänstgör vid Rikspolisstyrelsen under en kortare tid, granskas av någon ur den ordinarie personalen.

Sammanfattningsvis har det, såvitt jag förstått, inte funnits någon som helst avsikt att rikta kritik mot T.A. i nu aktuellt hänseende. De formuleringar som kan uppfattas så synes ha använts av ren obetänksamhet. Som framgått ovan har jag vidtagit åtgärder för att något liknande inte ska kunna hända igen.

Fråga 2

Det står den anställde fritt att vända sig till media med de begränsningar som följer av TF och YGL. Meddelarfriheten och kritikrätten är viktiga fundament i den statliga verksamheten och inte minst i en organisation som är så omgärdad av sekretessregler som Polisen har meddelarfriheten en viktig funktion att fylla.

Rikspolisstyrelsens ambition är att det inom polisorganisationen ska finnas så goda samverkansformer att enskilda anställda inte kommer i den situationen att de ser sig tvingade att vända sig till media för att få en fråga belyst. Men när samverkan inte fungerar i det enskilda fallet ser Rikspolis-

styrelsen det som något positivt att enskilda anställda känner ett sådant ansvar för verksamheten att de är beredda att använda sin meddelarfrihet och sin kritikrätt för att komma till rätta med exempelvis missförhållanden av olika slag. Det är enligt Rikspolisstyrelsens mening exempel på ett ansvarsfullt medarbetarskap.

Meddelarfriheten kommer till klart uttryck i Polisens kommunikationspolicy (KA-159-3051/09), vilken är framtagen i samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. I policyn anges således följande under rubriken Lagar och regler.

För anställda vid Polisen gäller meddelarfriheten som är en grundlagskyddad rätt att ge uppgifter till medier. Den innebär att offentligt anställda straffritt kan lämna uppgifter för publicering i massmedier. Meddelarfriheten är begränsad när det gäller vissa sekretessbelagda uppgifter.

Meddelarfriheten är kombinerad med skydd för anonymitet och ett förbud att efterforska uppgiftslämnare. Varje anställd kan följaktligen tala fritt med medier och chefer får inte fråga efter vem som har lämnat uppgifter.

Rikspolisstyrelsens kommunikationsavdelning verkar i samarbete med kommunikationsfunktionerna vid respektive myndighet för att kommunikationspolicyns innehåll får god spridning inom hela organisationen. Dokumentet finns utlagt på Polisens gemensamma intranät.

T.A. har yttrat sig över vad rikspolischefen har anfört varvid han i huvudsak har angett att han anser det bekymmersamt att ett svar från Polisens högsta ledning innehåller formuleringar som är utformade av obetänksamhet samt att han ifrågasätter om de åtgärder som rikspolischefen har redogjort för i sitt svar är tillräckliga för att komma till rätta med problematiken.

Justitiekanslerns bedömning

I regeringsformens andra kapitel finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 1 § 1 är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) framgår vidare att det står var och en 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 TF (meddelarfrihet). Motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). En myndighet som sådan har inte meddelarfrihet men däremot en offentligt anställd om denne inte uttalar sig som företrädare för myndigheten.

Sedan den 1 januari 2011 är i 3 kap. 4 § andra stycket TF respektive 2 kap. 4 § tredje stycket YGL uttryckligen stadgat att en myndighet eller ett 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 respektive i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har brukat sin yttrandefrihet (represalieförbud). Uppsåtligt ingripande i strid med bestämmelserna är numera också straffsanktionerat direkt genom bestämmelsen i 3 kap. 5 § tredje

stycket TF respektive 2 kap. 5 § tredje stycket YGL, om den som brukat sin rätt drabbas av avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd. De åtgärder som faller utanför den angivna bestämmelsen är följaktligen straffria. Om repressalieåtgärden är av annat slag kan den dock föranleda kritik från Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) inom ramen för dessa tillsynsorgans s.k. erinringspraxis.

Det kan redan här anmärkas att nu aktuellt ärende inte aktualiserar frågan om straffrättsligt ansvar utan prövas inom ramen för Justitiekanslerns tillsynsbefogenheter.

En offentligt anställd har således en grundlagsskyddad rätt att fritt ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna myndighetens verksamhet och att om han eller hon så önskar förmedla sina synpunkter till media. Det kan anmärkas att meddelarfriheten sträcker sig så långt att den – vilket i och för sig inte är fallet här – även gäller beträffande uppgifter som skyddas av sekretess om denna inte är särskilt kvalificerad. Rätten att fritt ge uttryck för sin uppfattning gäller givetvis, vilket bör understrykas, oavsett om det inom den egna myndigheten finns goda samverkansformer och ett öppet diskussionsklimat eller inte. 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 rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning.

Repressalieförbudet anses innefatta att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på att denne har utnyttjat sin tryck- eller yttrandefrihet är otillåten. Myndigheter och chefer hos myndigheter får inte vidta några för den enskilde negativa tjänsteåtgärder med anledning av dennes bruk av meddelarfriheten. Förbudet förutsätter för sin tillämpning att det finns någon form av lydads- eller beroendeförhållande mellan meddelaren och företrädaren för myndigheten eller det allmänna. I typfallet rör det sig om en person med överordnad tjänsteställning som tillrättavisar en underordnad, alltså någon med en reell möjlighet att utsätta den andre för någon form av negativa verkningar.

Jag konstaterar att de kontakter som T.A. hade haft med massmedia och som han redogjorde för i sitt brev till rikspolischefen utan tvekan var sådana kontakter som omfattas av regleringarna i TF och YGL om meddelarfrihet. Formuleringarna i det brevsvaret som T.A. mottog kan inte uppfattas på annat sätt än som kritik mot T.A. för dennes kontakter med massmedia. Denna uppfattning förstärks, som T.A. framhållit, av det faktum att en kopia av brevsvaret skickades till hans arbetsgivare. Mot bakgrund av hur polisen är organiserad kan det inträffade inte i formell mening anses ha stått i strid med repressalieförbudet men att den högsta polisedningen på detta sätt uttalar kritik mot en enskild polis står uppenbart i strid med de grundläggande tankarna bakom repressalieförbudet.

Jag ifrågasätter inte rikspolischefens uppgift att avsikten inte var att kritisera T.A. för att han i just den aktuella frågan hade vänt sig till massmedia. Det

finns dock anledning att framhålla vikten av att myndigheter och personer som företräder dessa beaktar meddelarfrihetens stora betydelse som ett värn för yttrande- och informationsfriheten i vårt samhälle. Det är utomordentligt viktigt att i all kommunikation uttrycka sig korrekt och på ett sätt som inte innefattar och inte heller av mottagaren kan uppfattas som kritik eller repressalier. Även med beaktande av att formuleringarna i det aktuella brevsvaret får antas ha tillkommit av obetänksamhet är det oacceptabelt att en enskild polisman som vänder sig till Rikspolisstyrelsen för att påtala missförhållanden inom en lokal polismyndighet får motta ett sådant brevsvaret. Det är enligt min mening inte heller acceptabelt att svaret, utan att detta överenskommit med den enskilde, skickas för kännedom till mottagarens arbetsgivare. Rikspolischefen förtjänar därför kritik för det inträffade.

Rikspolischefen har vidtagit åtgärder inom Rikspolisstyrelsen för att undvika att något liknande inträffar där igen. Jag noterar dock att den som i detta fall hade utformat svaret i grunden var polismästare vid en lokal polismyndighet. Mot bakgrund härav och med tanke på de uppgifter som den senaste tiden har förekommit, bl.a. i massmedia, om att det skulle föreligga brister när det gäller öppenhet och arbetsklimat inom Polisen på olika håll i landet är det angeläget att Rikspolisstyrelsen aktivt verkar för att inom hela polisorganisationen inpränta vikten av att varje polis grundlagsstadgade rättigheter respekteras. Det får inte förekomma att den enskilda polis som utövar sina rättigheter möts av kritik, repressalier eller hot om sådana åtgärder. Det av rikspolischefen redovisade arbetet för att sprida Polisens kommunikationspolicy inom organisationen är självfallet positivt men utgör knappast en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med brister som kan finnas i detta avseende.

Jag avslutar ärendet med den kritik som ligger i de uttalanden som har gjorts ovan.

Ärendet har föredragits av hovrättsassessorn Anna-Karin Larsson.


Anna Skarhed

Exp. till

T.A.

Rikspolisstyrelsen (VLK-187-1292/11)

Box 12256

102 26 STOCKHOLM