

Anmälan rörande antagande av lönekriterier som påverkar yttrande- och meddelarfriheten för anställda i Östhammars kommun

Anmälan

I en anmälan till JO riktade AA, såsom lärare och kommunombud för Lärarnas Riksförbund (LR) i Östhammar, kritik mot Östhammars kommun vad gällde av kommunen antagna s.k. lönekriterier för de anställda i kommunen. Han pekade härvid på följande.

Av kriteriernas bedömningsnycklar framgick bl.a. att det i lönehänseende var negativt för den anställde om denne

- *förmedlar en negativ attityd till fattade beslut,*
- *sällan ger en positiv bild av den egna verksamheten,*
- *sällan lämnar god och saklig information om verksamheten.*

”Mycket bra” för lönebedömningen var enligt samma bedömningsnycklar om den anställde

- *är en god ambassadör för verksamheten,*
- *arbetar aktivt för att sprida god och saklig information om verksamheten.*

AA anförde vidare i huvudsak följande.

Det löneinstrument som beslutats för Östhammars kommun ger arbetsgivaren ett mycket effektivt vapen för att tysta kritik och debatt från de anställda. Om en anställd framför kritik mot ett beslut som arbetsgivaren fattat torde denne enligt lönekriterierna kunna anses förmedla en ”negativ attityd till fattade beslut” och om den anställde låter sig intervjuas eller skriver en debattartikel kan det anses att hon inte är en ”god ambassadör” som lämnar ”god information” eller ger en ”positiv bild av den egna verksamheten”. Enligt lönekriterierna kan den anställde för sådana åtgärder påräkna bestraffning i form av utebliven löneökning och kanske försämrade karriärmöjligheter. Bedömningsnycklarna ger uttryck för en syn på de anställdas lojalitet som närmast hör hemma i ett totalitärt samhälle. Arbets-

givaren kräver inte bara att de anställda utför sina arbetsuppgifter utan begär därutöver att den anställde ställer sina åsikter och sin ”attityd” till arbetsgivarens förfogande.

Utredning

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från personalchefen , Östhammars kommun, som uppgav att kommunstyrelsens beslut om lönekriterier endast avsåg tjänstemän vid barn- och utbildningsnämnden i kommunen.

Anmälan remitterades därefter till Kommunstyrelsen i Östhammars kommun för utredning och yttrande. I remissvar anförde kommunstyrelsen följande (åberopade bilagor här utelämnade, JO:s anm.).

Enligt de centrala avtal som finns mellan Kommunförbundet och de fackliga organisationerna ska individuell lönesättning tillämpas i kommunerna. Grundläggande principer för detta finns i §1 i löneavtal 00 för Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd (bilaga 1) samt Löneavtal 01 för Svenska kommunalarbetsförbundet. Texten i det senare är samma som i bilagan frånsett sista stycket. Dessa avtal gäller för personalen inom Barn- och utbildningsförvaltningen.

För att arbeta med individuell lönesättning i Östhammars kommun har arbetsgivaren, bl. a. efter krav från de fackliga organisationerna, anordnat utbildning för chefer och fackliga företrädare. Olika alternativ för utbildning undersöktes. En konsult från ett företag, Marknadsutbildningar, presenterade ett koncept som heter ”Våga sätta lön”. Alla fackliga organisationer var tillsammans med några chefer inbjudna till presentationen. Alla närvarande tyckte att det var ett bra upplägg, varför arbetsgivaren bestämde sig för att genomföra utbildningen på det föreslagna sättet.

Utbildningen startade den 5 - 6 februari 2001 för första gruppen som var Barn- och utbildningsförvaltningen och fackliga företrädare som arbetar inom förvaltningens område. Övriga förvaltningar hade dagarna 6 - 7 februari och 8 - 9 februari. Inbjudan, program och deltagarförteckning (bilaga 2).

Utbildningen var i tre steg, se utbildningsplan. (bilaga 3)

I Östhammars kommun genomfördes arbetet enligt följande. Ett antal relevanta kriterier för varje förvaltning/arbetsområde togs fram under den första omgången utbildningsdagar. Den del som kallas mellanliggande arbeten i utbildningsplanen innebar att kriterierna skickades ut till varje arbetsplats i organisationen. Personalen skulle ha synpunkter på dessa och fylla i bedömningsnycklarna med vad man som arbetstagare ansåg skulle ligga till grund för bedömningen av deras arbetsinsats. (Bedömningsnycklarna är således inte lönekriterier utan ett underlag för diskussionen mellan chef och medarbetare i den del av medarbetarsamtalen som berör lönen).

Därefter skulle materialet sammanställas och eventuellt omarbetas efter synpunkter från personalen. Tyvärr valde en del arbetsplatser bort att arbeta på det föreslagna sättet i det mellanliggande arbetet och lät mindre grupper arbeta fram det förslag som skulle skickas in. Eftersom detta berörde alla kommunens 1 800 anställda och merparten följde det föreslagna arbetssättet ansåg personalchefen tillsammans med konsulten att det material som inkommit kunde användas i den tredje delen av utbildningen.

Efter utbildningsdagarna i del 3 gjorde konsulten en sammanställning av allt material och ett förslag till kriterier som skickades ut. Detta material gick ut på remiss till de fackliga organisationerna och berörda chefer. Personalkontoret begärde in synpunkter på det slutliga materialet och kallade till överläggning den 31 oktober 2001 för att det skulle vara möjligt att fatta beslut på Personalutskottets sammanträde den 6 november.

I allt detta arbete deltog inte LR:s representant AA, anledningen enligt honom själv var att han inte hade tid.

Vid överläggningen den 31 oktober gick de närvarande igenom alla områdets kriterier och bedömningsnycklar. En hel del justeringar gjordes vid sittande bord och några justeringar överläts åt den förvaltning de var avsedda för. Protokoll från överläggningen (bilaga 4).

Eftersom LR inte var representerat (AA hade glömt bort att det var överläggning enligt honom själv) kom man in med synpunkter (bilaga 5) kl. 10 den 6 november när Personalutskottet (PU) skulle ta beslut kl. 13 samma dag. LR lade fram ett förslag på kriterier som strider mot det centrala avtalet. Därför avsåg arbetsgivaren att inte ta hänsyn till hans synpunkter på vad som ska vara grunden för lönekriterier.

Östhammars kommuns Personalutskott beslutade 2002-11-06 (bilaga 6) att föreslagna lönekriterier skall gälla vid löneöversynsförhandlingarna den första april 2002. Dessutom uppdrogs, på grund av LR:s kritik, åt Barn- och utbildningsförvaltningen att omarbeta bedömningsnycklarna.

En omarbetning genomfördes av biträdande Barn- och utbildningschefen och nytt förslag gick ut med e-post den 27 november (bilaga 7). Eftersom LR inte inkom med några synpunkter antog Barn- och utbildningsförvaltningen att de godtog de bedömningsnycklar som översänts, och skickade ut dessa i verksamheten i början av december. Cheferna delade ut materialet och startade medarbetarsamtalen.

I januari startade diskussioner angående bedömningsnycklarna eftersom AA gett sina lokalombud informationen att de skulle vägra att delta i samtal med dessa kriterier. Chefen för barn- och utbildningskontoret och personalchefen förde diskussioner med AA på telefon. Deras uppfattning var att de chefer som skulle genomföra samtalen var kompetenta att klara av att föra en diskussion med varje arbetstagare och förtydliga hur man tänkt när dessa formuleringar tillkommit. De skulle klargöra för personalen att arbetsgivaren med formuleringen som finns i bedömningsnyckeln inte på något sätt haft i åtanke att arbetstagaren inte skulle ha rätt att uttrycka negativa åsikter om sin arbetsplats eller Östhammars kommun. I samtalet har chefen också möjlighet att helt stryka den delen av bedömningsnyckeln om man så önskar. AA ville inte godta detta och efter ytterligare diskussioner ansåg både chefen för barn- och utbildningsförvaltningen och personalchefen att en ny version av bedömningsnycklarna utarbetas i samråd med LR. När Lärarförbundet och Kommunal informerades om detta vägrade de att godta att nya bedömningsnycklar skulle användas. Detta med motiveringen att en stor del av deras anställda redan haft sina samtal och de ansåg att deras medlemmar inte skulle ha samtal med andra förutsättningar. De nya bedömningsnycklarna presenterades för AA som i skrivelse daterad 2002-02-21 godkände att de kunde användas under förutsättning att de omarbetades till nästa lönerevision (bilaga 8).

Barn- och utbildningschefen informerade därefter cheferna inom verksamheten att båda bedömningsnycklarna fick användas.

Den 15 maj avslutades löneöversynsförhandlingarna för LR och Lärarförbundet och ny lön enligt individuell lönesättning har utbetalats vid maj månads löneutbetalning.

Arbetsgivaren har för avsikt att under augusti och september 2002 utvärdera arbetet och revidera de kriterier och bedömningsnycklar som inte varit bra eller tillämpbara.

Arbetsgivaren har således medgett att det går att tolka bedömningsnycklarna till kriterierna, engagemang och samarbetsförmåga, på flera sätt. Avsikten var dock aldrig att det skulle tolkas på det sätt som LR gjort, ingen som deltog i arbetet har tolkat det på detta sätt. Arbetsgivarens representanter medgav vid överläggning den 28 januari 2002 att det som är skrivet i bedömningsnyckeln inte ser bra ut. Parterna enades om att de framtagna kriterierna skulle användas vid årets löneöversyn. Efter utvärdering skulle kriterier och bedömningsnycklar omarbetas före nästa löneöversyn. Detta framgår av det protokoll som också AA skrev under (bilaga 9).

En möjlig orsak att den olyckliga formuleringen tillkommit kan vara att det i olika sammanhang diskuteras hur kommunen skall klara av att rekrytera nya medarbetare i framtiden. Ett problem som Östhammar delar med många av landets kommuner. Det som återkommit i många sammanhang är att de bästa ambassadörerna för att locka nya medarbetare till vår kommun är den egna personalen. Givetvis har man i dessa

sammanhang menat att kommunen ska vara en så bra arbetsplats, att det finns anledning att vara en god ambassadör och att detta på intet sätt inkräktar på den enskildes yttrandefrihet.

Till remissvaret hade fogats ett yttrande från Lärarförbundet och Kommunal med följande innehåll.

Angående JO-anmälan mot Östhammars kommun beträffande lönekriterier

Lärarförbundet och Kommunal i Östhammars kommun vill härmed avge följande yttrande över ovan nämnda JO-anmälan.

Båda förbunden, som tillsammans representerar en överväldigande majoritet av kommunens anställda, har tagit avstånd från ändringsförslag i de nu föreliggande lönekriterierna under innevarande lönerevision, med följande motiveringar:

1. Alla fackförbund har varit inbjudna att delta i den utbildningsinsats som genomfördes av kommunen våren 2001. Kommunal och Lärarförbundet utnyttjade denna möjlighet fullt ut och har alltså kunnat påverka utformningen av kriterierna under hela tiden. Vi har också kunnat delta i de bakomvarande diskussionerna.
2. De nu föreliggande kriterierna är framarbetade av deltagarna i seminarierna och diskuterade på arbetsplatserna.
3. Vid överläggningar i november 2001 framförde både Lärarförbundet och Kommunal kritik mot flera skrivningar i kriterierna. Kommunen var mycket lyhörd till kraven och ändringar genomfördes i enlighet med förbundens yrkanden. Även de nu aktuella textavsnitten diskuterades, men efter klara försäkringar från kommunen om att dessa skrivningar på intet sätt skulle tolkas som försök att lägga munkavle på medarbetarna, godtogs dessa, under förutsättning att de utvärderades noggrant i samband med den allmänna revideringen av kriterierna efter löneöversynen 2002-04-01.
4. När ändringsförslagen från Lärarnas Riksförbund inkom, hade ett stort antal av Lärarförbundets och Kommunals medlemmar redan genomgått lönesamtal. Vi kunde därför inte acceptera att kriterierna ändrades under pågående lönerevision.
5. Som tidigare nämnts anser båda förbunden att kommunen klart deklarerat att det inte funnits någon som helst avsikt att inskränka yttrandefriheten för de anställda. Vidare skall hela lönerevisionen och de där använda kriterierna undergå en noggrann utvärdering, hösten 2002. Eftersom dessa uttalanden varit så klara anser vi inte att det föreligger någon fara för lönediskriminering för dem som uttalat kritik mot kommunen.

AA yttrade sig över remissvaret.

Rättslig reglering

I 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses 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 ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning.

Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underättelser i vilket ämne som helst.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns emellertid regler som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa 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 eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagar- en i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagar- en 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 repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra sina synpunkter på myndighetens verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar emellertid inte den anställda från skyldigheten att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas.

Bedömning

AA har i sin anmälan kritiserat utformningen av bedömningsnycklarna i lönekriterierna och bl.a. hävdar att de utgör ett mycket effektivt vapen för arbetsgivaren för att tysta kritik och debatt från de anställdas sida. Kommunstyrelsen har i remissvaret förklarat att avsikten aldrig har varit att kriterierna skulle tolkas på det sätt som LR har gjort och att ingen som deltog i arbetet hade tolkat dem så. Vidare har arbetstagarorganisationerna Lärarförbundet och Kommunal förklarat att det enligt deras uppfattning inte föreligger någon fara för lönediskriminering för dem som uttalat kritik mot kommunen.

Utredningen ger enligt min mening inte stöd för antagande att Kommunstyrelsen i Östhammars kommun skulle haft för avsikt att genom de aktuella lönekriterierna försöka påverka de anställda att inte utnyttja sin meddelar- och yttrandefrihet. På den punkten anser jag inte att det föreligger anledning till kritik. Fråga blir då om kommunen genom lönekriterierna i något annat avseende har kränkt de anställdas meddelar- och yttrandefrihet.

Som framgår av redovisningen ovan kan en offentlig arbetsgivare varken genom generella föreskrifter eller uttalanden i förväg eller genom kritik i efterhand försöka påverka en arbetstagar- en i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin meddelar- och yttrandefrihet. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag.

De aktuella lönekriterierna kan som AA framhållit ges en tolkning av innebörden att en anställd, som utnyttjar sin grundlagsfästa meddelar- och yttrandefrihet för att göra kritiska uttalanden, skulle kunna bedömas negativt i lönehänseende. Kommunstyrelsen har i remissvaret också medgivit att det går att tolka bedömningsnycklarna till kriterierna engagemang och samarbetsförmåga på flera sätt. Jag delar kommunens uppfattning att bedömningsnycklarna här fått en olycklig utformning och vill för egen del bedöma utformningen som direkt olämplig och stridande mot meddelar- och yttrandefriheten.

Det finns under alla förhållanden anledning för en offentlig arbetsgivare att iakttä försiktighet när det gäller att utforma avtal och andra generella anvisningar som riktar sig mot de anställda. Det får således inte förekomma ordval som kan tolkas så att arbetsgivaren inte fullt ut accepterar de anställdas möjligheter att utöva sina grundlagsfästa rättigheter. Av remissvaret framgår att kommunstyrelsen är införstådd härmed och att arbetsgivaren avsåg att revidera de kriterier och bedömningsnycklar som inte varit bra eller tillämpliga. Jag finner det därför inte påkallat med vidare åtgärder från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.