



BESLUT

Datum

2012 -12- 28

Dnr

4339-12-40

Aktbilaga 18

SKADESTÅNDSANSPRÅK MOT STATEN

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern avslår Erik J. Olssons anspråk.

Justitiekanslern vidtar i övrigt inte någon åtgärd i ärendet.

Ärendet

Bakgrund

Den 23 november 2010 upprättades en promemoria med rubriken "PM angående ledningsstruktur och ramar för verksamheten i avdelningen för teoretisk filosofi, Filosofiska institutionen vid Lunds universitet" av dekanus Lynn Åkesson och prefekten Christian Balkenius. I promemorian föreskrevs bl.a. följande.

Föreliggande klargörande föranleds av att institutionsledningen, områdesledningen och universitetets personalavdelning uppmärksammat ett arbetsmiljöproblem i avdelningen för teoretisk filosofi.

Klargörandet syftar till att tillvarata och stödja de enskilda forskarnas frihet och potential att utveckla sina forskningsinriktningar. Forskarna och lärarna i ämnet ska inte spela tid och energi på konflikthantering och arbetsledningsärenden. Arbetsmiljön ska vara attraktiv för alla medarbetare.

Avdelningens ledning:

[---]

Ledningsuppgifter som att bevaka hur den enskildes forskning, doktorandhandledning och undervisning sköts ligger enbart på institutionsledningen. Endast prefekten har rätt att kalla kollegor till enskilda medarbetarsamtal såvida denne inte delegerat uppgiften.

[---]

Ramar för verksamheten:

Mellan kollegorna i ämnet ska ingen form av kontroll, reprimander eller annan oönskad inblandning i den enskildes arbete förekomma. Upptäcks missförhållanden ska de rapporteras till institutionsledningen som har ansvaret för att åtgärda dem.

[---]

Kränkande behandling får inte förekomma. Hit räknas exempelvis förolämpningar av enskilda kollegor eller doktorander inför andra, ofta upprepad och överdriven kritik av enskilda kollegor eller doktorander eller spridande av uppgifter vilka syftar till att väcka missaktning eller på annat sätt skada en person.

Upprepade överträdelser av dessa ramar kan leda till varning, omplacering eller t.o.m. uppsägning.

I övrigt bestäms den enskildes arbetsuppgifter, skyldigheter och befogenheter av anställningsavtalet och LU:s regelverk.

Anspråket m.m.

Erik J. Olsson, som är professor vid Filosofiska institutionen vid Lunds universitet, har begärt ersättning av staten med 150 000 kr eller det belopp som Justitiekanslern finner rimligt. Till grund för sitt anspråk har han anfört att hans rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet och mötesfrihet enligt artiklarna 10 och 11 i Europakonventionen har överträtts genom promemorian den 23 november 2010. Han har härvid anfört följande.

- Förbudet kollegor emellan mot "kontroll, reprimander eller annan oönskad inblandning i den enskildes arbete" och förbudet mot "ofta upprepad och överdriven kritik av enskilda kollegor" utgör inskränkningar av yttrandefriheten.
- Skyldigheten att rapportera missförhållanden till institutionsledningen utgör en inskränkning av yttrandefriheten eftersom den kräver myndighets inblandning vid vissa typer av yttranden. Skyldigheten står dessutom i strid med meddelarfriheten, vilken innebär en rätt att vända sig anonymt till media för att berätta om missförhållanden utan att behöva underrätta myndigheten och dess ledning.
- Förbudet för andra än prefekten att kalla kollegor till enskilda medarbetarsamtal utgör en inskränkning av mötesfriheten eftersom det förbjuder samtal kollegor emellan.
- Förbudet mot att bevaka hur den enskildes forskning, doktorandhandledning och undervisning sköts utgör en inskränkning av informationsfriheten.

Erik J. Olsson har till sin anspråksskrivelse fogat ett antal handlingar; förutom den aktuella promemorian bl.a. en brevkonversation mellan honom och rektorn vid Lunds universitet, Per Eriksson, e-postkorrespondens mellan honom och Lynn Åkesson, en konsultrapport rörande den psykosociala miljön och samarbetet på avdelningen för teoretisk filosofi på Filosofiska institutionen upprättad av Thomas Sewerin samt viss kommunikation mellan honom och hans fackliga organisation.

Justitiekanslern har samrått med Arbetsgivarverket i frågan om vem som lämpligen bör handlägga anspråket för statens räkning. Med hänsyn till att Erik J. Olsson själv har hänfört sig till Europakonventionens bestämmelser har Justitiekanslern och Arbetsgivarverket enats om att Justitiekanslern ska pröva anspråket (se 2 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern, 1, 3 och 10 §§ förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten samt 3 och 9 §§ förordningen [1976:1021] om statliga kollektivavtal, m.m.).

Justitiekanslerns bedömning

Ersättning för ideell skada – allmänna rättsliga utgångspunkter

Erik J. Olssons skadeståndsanspråk får anses avse ersättning för ideell skada. Svensk rätt har traditionellt intagit en restriktiv attityd till möjligheten att utdöma ett rent ideellt skadestånd på grund av gärningar som innefattat en kränkning av någon annans rättigheter eller intressen. Det har brukat anses att detta fordrar särskilt lagstöd. Denna princip återgår dock inte på någon uttrycklig lagregel (se t.ex. NJA 2005 s. 462).

I svensk rätt finns bestämmelser om ideellt skadestånd bl.a. i skadeståndslagen (1972:207). Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan utgå med stöd av 2 kap. 3 § skadeståndslagen endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott. Regleringen i skadeståndslagen innebär att staten normalt inte är skyldig att ersätta ideell skada som uppkommer vid myndighetsutövning.

Av Högsta domstolens praxis på senare tid (se främst NJA 2005 s. 462 och NJA 2007 s. 584) framgår vidare att skadestånd kan utgå, utan eventuella begränsningar av statens ansvar enligt den nationella skadeståndsrätten, utan särskilt lagstöd i de fall då någons rättigheter enligt Europakonventionen har överträtts, om det krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt konventionen. I första hand ska dock nationella skadeståndsrättsliga bestämmelser tolkas fördragskonformt i den utsträckning som Europakonventionen kan ge anledning till detta (jfr bl.a. NJA 2007 s. 584).

Enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen tillämpas den lagen om inte annat är föreskrivet. Enligt svensk rätt kan ersättning för ideell skada i flera fall utgå med stöd av arbetsrättslig lagstiftning. Sådan ersättning brukar i arbetsrättsliga sammanhang benämnas allmänt skadestånd. Bestämmelser om allmänt skadestånd finns t.ex. i 38 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), 20 och 28 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och 54 § la-

gen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). De i detta ärende aktuella föreskrifterna reglerar verksamheten vid en avdelning vid Filosofiska institutionen vid Lunds universitet och gäller enligt sin ordalydelse för samtliga anställda där. Föreskrifterna har meddelats av institutionens ledning i dess egenskap av arbetsgivare. Upprepade överträdelser av föreskrifterna anges kunna leda till varning, omplacering eller uppsägning. Mot denna bakgrund tar Justitiekanslern först ställning till om Erik J. Olsson kan anses ha rätt till skadestånd enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Ersättning enligt arbetsrättslig lagstiftning

I LOA finns regler om skadeståndsansvar i disciplinärenden och i arbetskonflikter (20 och 28 §§). Sådana situationer är det inte fråga om här.

I 38 § LAS föreskrivs en skadeståndsskyldighet för den arbetsgivare som bryter mot LAS.

De aktuella föreskrifterna kan inte förstås på annat sätt än att de utgör en del av anställningsvillkoren för de anställda vid institutionen. Arbetsgivaren har en tämligen omfattande rätt att närmare bestämma anställningsvillkoren för de anställda. Som regel gäller dock att en tjänsteman inte är skyldig att underkasta sig sådana ändringar av sina arbetsuppgifter som leder till att anställningens beskaffenhet i grunden ändras så att han eller hon i realiteten får en annan anställning (Lunning m.fl., Anställningsskydd, 10 uppl. 2010, s. 223). Om så är fallet kan ändringen av anställningsvillkoren komma i konflikt med 4 § LAS, som bl.a. reglerar anställningens upphävande. När det gäller en förändring av arbetsuppgifter som sker med bibehållen lön finns det större utrymme för att genomföra sådana dispositioner utan att LAS behöver komma med i bilden (a.a., s. 235).

De aktuella föreskrifterna reglerar villkoren för Erik J. Olssons anställning vid Lunds universitet. Enligt Justitiekanslerns uppfattning innebär de dock inte hans arbetsuppgifter eller förutsättningarna för hans arbete har ändrats i sådan omfattning att han kan anses ha fått en annan anställning. Föreskrifterna står därför inte i strid med 4 § LAS.

Enligt 6 c § LAS har arbetsgivaren en skyldighet att skriftligen underrätta arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningsavtalet eller anställningsförhållandet senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta. Enligt 6 e § LAS gäller samma skyldighet när förhållandena ändras under anställningstiden. Bestämmelsen innehåller en uppräknning av vissa uppgifter som informationen åtminstone ska innehålla. De nu aktuella föreskrifterna utgör inte sådana uppgifter som nämns i den särskilda uppräknningen. Övervägande skäl talar enligt Justitiekanslerns uppfattning för att föreskrifterna i fråga inte omfattas av underrättelseskyldigheten i 6 c § LAS. Oavsett hur det förhåller sig med den frågan konstaterar Justitiekanslern emellertid att det av handlingarna i ärendet framgår att Erik J.

Olsson fått del av promemorian i anslutning till att den upprättades. Bestämmelsen i 6 c § LAS har alltså inte överträtts.

Enligt Justitiekanslerns uppfattning står föreskrifterna inte heller i strid med någon annan bestämmelse i LAS.

I MBL 54 och 55 §§ föreskrivs skadeståndsskyldighet för bl.a. arbetsgivare som bryter mot MBL.

I 10 och 11 §§ MBL finns regler om förhandlingsrätt för arbetstagarens arbetstagarorganisation innan arbetsgivaren beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen. I ärendet framgår inte huruvida de aktuella föreskrifterna har varit föremål för sådan förhandling. Så synes emellertid inte ha varit fallet. Skyddsobjektet i 10 och 11 §§ MBL och den som sålunda kan kräva skadestånd är emellertid inte arbetstagaren själv utan dennes arbetstagarorganisation. Förhandling måste dessutom påkallas inom fyra månader från det att den som vill ha skadestånd fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig har inträffat. Preskription torde alltså ha inträtt, vilket, enligt vad som framgår av handlingarna i ärendet, Erik J. Olssons fackliga organisation också påpekade när han vände sig dit.

Sammanfattningsvis saknas det enligt Justitiekanslerns uppfattning grund för att utge ersättning till Erik J. Olsson med stöd av arbetsrättslig lagstiftning.

Ersättning med anledning av konventionsöverträdelser

Erik J. Olsson har gjort gällande att hans rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet och mötesfrihet enligt artiklarna 10 och 11 i Europakonventionen har överträtts genom de aktuella föreskrifterna.

Enligt artikel 10 i Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Enligt artikel 11 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Vid bedömningen av om föreskrifterna kommer i konflikt med Europakonventionen måste enligt Justitiekanslerns uppfattning hänsyn tas till i vilket sammanhang dessa har tillkommit. Av handlingarna i ärendet framgår att föreskrifterna har sin upprinnelse i en konflikt mellan ett antal personer vid institutionen. Konflikten har av institutionsledningen uppfattats som ett arbetsmiljöproblem även för andra anställda än de i konflikten närmast inblandade. Institutionsledningen har mot den bakgrunden initierat en arbetsmiljöutredning och har bl.a. anlitat en oberoende konsult. Promemorian har upprättats som ett avslutande dokument inom ramen för denna utredning.

Syftet med promemorian synes alltså ha varit att utgöra en grund för en fortsatt god arbetsmiljö vid institutionen samt ett förtydligande av hanteringen av ledningsuppgifter snarare än att inskränka de anställdas rättigheter.

När det först gäller förbudet kollegor emellan mot kontroll, reprimander eller annan oönskad inblandning i den enskildes arbete samt förbudet mot ofta upprepad och överdriven kritik av enskilda kollegor kan dessa förbud inte förstås som att de utgör hinder för de anställda att framföra synpunkter på varandras arbete. Föreskrifterna reglerar endast i vilka former sådana synpunkter ska framföras. Det är uppenbart att förbuden har tillkommit i syfte att skapa ett gott arbetsklimat och en god stämning vid institutionen. Det först nämnda förbudet innefattar såvitt Justitiekanslern uppfattar saken dessutom ett förtydligande om ledningsansvaret vid institutionen och måste läsas i samband med de övriga föreskrifter som också har ett sådant syfte. Förbuden kan mot denna bakgrund inte anses inskränka de anställdas yttrandefrihet i Europakonventionens mening utan får istället betraktas som en form av ordningsföreskrifter.

När det sedan gäller skyldigheten att rapportera missförhållanden till institutionsledningen utgör inte heller detta en inskränkning av yttrandefriheten. Skyldigheten hindrar inte på något sätt den anställde att yttra sig om missförhållanden till media eller till någon annan inom eller utom institutionen. Att det föreskrivs en skyldighet att rapportera missförhållanden till institutionsledningen står inte i strid med konventionen.

När det slutligen gäller förbudet för andra än prefekten att kalla kollegor till enskilda medarbetarsamtal och förbudet mot att bevaka hur den enskildes forskning, doktorandhandledning och undervisning sköts kan dessa föreskrifter inte förstås på annat sätt än att de reglerar vem som har personalansvaret för de anställda. Föreskrifterna kan inte tolkas på så sätt att de anställda inte får ta del av andras forskning och samtala med sina kollegor. Föreskrifterna står alltså inte i konflikt med mötesfriheten eller informationsfriheten enligt Europakonventionen.

Justitiekanslern konstaterar därmed sammanfattningsvis att vad som har framkommit i ärendet inte ger stöd för slutsatsen att någon överträdelse av Europakonventionen har förekommit. Erik J. Olssons skadeståndsanspråk ska alltså avslås redan på denna grund.

Meddelarfrihet

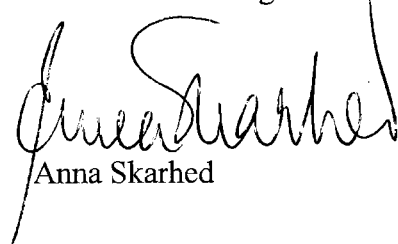
Erik J. Olsson har också gjort gällande att skyldigheten att rapportera missförhållanden till institutionsledningen står i strid med meddelarfriheten. Denna frihet innebär enligt Erik J. Olsson en rätt att vända sig anonymt till media för att berätta om missförhållanden utan att behöva underrätta myndigheten och dess ledning.

Meddelarfriheten framgår av 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt denna bestämmelse ska det stå envar fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till bl.a. tidningsredaktioner, såvida inte annat är föreskrivet i TF. I 3 kap. 4 § andra stycket TF föreskrivs 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 (det s.k. repressalieförbudet). Motsvarande bestämmelser finns, när det gäller underrättelser till t.ex. radio- och tv-redaktioner, i 1 kap. 2 § och 2 kap. 4 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Regleringen innebär att den som utnyttjat sin meddelarfrihet inte får drabbas av några negativa konsekvenser på grund av att han eller hon har vänt sig till media.

Meddelarfriheten utgör emellertid inte hinder för en arbetsgivare att genom föreskrifter reglera hur arbetstagarna på arbetsplatsen ska hantera frågor rörande missförhållanden. Arbetsgivaren är också oförhindrad att utdela kritik mot den arbetstagare som inte följt sådana föreskrifter, så länge kritiken varken direkt eller indirekt har något att göra med att arbetstagaren har utnyttjat sin meddelarfrihet (se t.ex. Justitiekanslerns beslut den 11 november 2009 rörande Södertälje sjukhus, dnr 1672-09-30 och Justitiekanslerns beslut den 12 juni 2009 rörande Malmö latinskola, dnr 2090-08-22).

Som nämnts ovan hindrar den aktuella föreskriften inte de anställda från att yttra sig om missförhållanden till media. Promemorian föreskriver inte heller någon sanktion för den som väljer att göra så. Promemorian och dess innehåll står mot den angivna bakgrunden inte i konflikt med den yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Det saknas därför skäl för Justitiekanslern att vidta någon åtgärd med anledning av vad Erik J. Olsson har anfört i denna del.

Ärendet har föredragits av hovrättsassessorn Karin Annikas Persson. I ärendets beredning har även byråchefen Karin Wistrand deltagit.



Anna Skarhed

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats inom ramen för reglerna om statens frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Ett beslut i ett ärende som handläggs enligt den förordningen kan inte överklagas, se 15 §.

En enskild som är missnöjd med Justitiekanslerns beslut kan i stället på sedvanligt sätt ansöka hos domstol om stämning mot staten och därmed få sin sak prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Exp. till

Erik J. Olsson
[Erik_J.Olsson@fil.lu.se]

Lunds universitet
Box 117
221 00 LUND