



Beslut av den Europeiska ombudsmannen i klagomål 794/5.8.96/EAW/SW/VK mot Europeiska kommissionen

Beslut

Ärende 794/96/VK - **Undersökning inledd den** 18/10/1996 - **Beslut den** 05/11/1997

Innehåll Strasbourg, 5 november 1997 Den 30 juli 1996 lämnade ni in ett klagomål till den europeiska ombudsmannen beträffande en skrivelse från kommissionsledamot Erkki Liikanen, vars ansvarsområden omfattar personal och administration, till Carl-Magnus Lemmel, vice generaldirektör för GD III vid kommissionen. Den 18 oktober 1996 vidarebefordrade jag klagomålet till Europeiska kommissionens ordförande. Kommissionen skickade sitt yttrande den 31 januari 1997 och jag vidarebefordrade det till er tillsammans med en uppmaning att inkomma med kommentarer om ni så önskade. Den 17 mars 1997 mottog jag era kommentarer till kommissionens yttrande. Jag skriver nu till er för att informera er om resultaten av de undersökningar som företagits. **KLAGOMÅLET** Av handlingarna i klagomålet framgår det att den svenska tidningen Dagens Politik den 5 juli 1996 publicerade kommentarer som tillskrevs Lemmel, vice generaldirektör för GD III vid kommissionen. Kommentarererna innehöll kritik av kommissionens arbetsmetoder. Ert klagomål gällde den skrivelse som Liikanen skickade till Lemmel efter det att kommentarerna publicerats i Dagens Politik. Till klagomålsskrivelsen bifogade ni ett urklipp från den svenska tidningen Aftonbladet av den 30 juli 1996. Urklippet var en artikel som återgav Lemmels kommentarer och innehållet i Liikanens skrivelse till honom. Jag informerade Lemmel den 18 oktober 1996 om Ert klagomål och om ombudsmannens undersökning. Han har inte lämnat några kommentarer eller upplysningar till ombudsmannen. **UNDERSÖKNINGEN**

Kommissionens yttrande Kommissionens yttrande innehöll följande uttalande: Yttrandefriheten för kommissionens tjänstemän regleras i artikel 12 i tjänsteföreskrifterna som fastställer att *"en tjänsteman skall avstå från varje handling, särskilt från offentliga uttalanden, som kan påverka hans ställning"*. Likaså fastställs i artikel 17 att *"en tjänsteman skall iaktta största diskretion vad gäller de uppgifter och den information som kommer till hans kännedom under eller i samband med tjänstgöringen"*. Trots dessa tjänsteföreskrifter har kommissionen i detta fall beslutat att avstå från ett disciplinärt förfarande. Den har begränsat sig till att sända ett brev som å ena sidan påminde tjänstemannen, som var nyanställd, om den försiktiga hållning alla tjänstemän skall iaktta, och å andra sidan, att kommissionen förväntar sig av alla tjänstemän, och särskilt av högre tjänstemän, att de skall vara kreativa i förhållande till och uppmärksamma på förbättringar i handhavandet och utförandet av de uppgifter som är ålagda institutionen. Emellertid skall dessa initiativ undersökas och följas upp på lämpliga vägar inom kommissionen så att de ger upphov till förslag och omsätts i konkreta åtgärder. **Klagandes kommentarer** Era kommentarer uttryckte upprördhet över kommissionens inställning till tjänstemännens yttrandefrihet. Ni konstaterade att yttrandefrihet är en grundlagsfäst rättighet i Sverige, även för statstjänstemän. Ni ansåg att kommissionens allvarliga inskränkningar av yttrandefriheten



var otillbörliga, och påpekade att dessa inskränkningar har negativa konsekvenser för fri spridning av information i Europeiska unionen. **BESLUTET 1 De uppgifter som ligger till grund för ombudsmannens beslut** Ombudsmannens undersökning visar på följande fakta: i) Kritiska kommentarer om kommissionens arbetsmetoder publicerades i en svensk tidning och tillskrevs Lemmel. ii) Inga disciplinära åtgärder vidtogs mot Lemmel. iii) Liikanen skrev till Lemmel. Enligt kommissionens yttrande om klagomålet påmindes Lemmel i skrivelsen om kravet på att tjänstemännen skall iaktta diskretion. I detta sammanhang hänvisade kommissionen till artiklarna 12 och 17 i tjänsteföreskrifterna. **2**

Tjänsteföreskrifterna 2.1 Artikel 12 första stycket i tjänsteföreskrifterna fastställer att *"en tjänsteman skall avstå från varje handling, särskilt från offentliga uttalanden, som kan påverka hans ställning"*. I sitt yttrande citerade kommissionen också första stycket i artikel 17 i tjänsteföreskrifterna: *"En tjänsteman skall iaktta största diskretion vad gäller de uppgifter och den information som kommer till hans kännedom under eller i samband med tjänstgöringen."* 2.2 EG-domstolen behandlade frågan om tjänstemännens lojalitetsplikt mot gemenskaperna i målet *Oyowe och Traore mot kommissionen* (1), och fastslog i sin dom *"att tjänsteföreskrifterna inte får tolkas så att de står i strid med yttrandefriheten, en grundläggande rättighet vars iakttagande i gemenskapsrätten måste garanteras av domstolen."* 2.3 Enligt domstolens rättspraxis utgör Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som även nämns i artikel F.2 i EU-fördraget, grundvalen för att de mänskliga rättigheterna skall vara en allmän princip i gemenskapsrätten. 2.4 Yttrandefriheten, som *"innefattar åsiktsfrihet och frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet"*, garanteras i artikel 10 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Artikel 10.2 i konventionen säger att *"utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter"* och att yttrandefriheten under vissa förhållanden kan inskränkas enligt lag. 2.5 Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna fastslog i sin dom i målet *Vogt mot Tyskland* (2) att det visserligen är tillåtet att ålägga statstjänstemän en diskretionsplikt på grund av deras ställning, men att statstjänstemän även är privatpersoner och att de som sådana är berättigade till skydd enligt artikel 10 i konventionen. Domstolen nämnde i samma mål att man måste se till att en rimlig avvägning har skett mellan privatpersonens grundläggande rätt till yttrandefrihet och den demokratiska statens berättigade intresse av att säkerställa att förvaltningen på ett riktigt sätt arbetar för de mål som anges i artikel 10.2. I detta sammanhang påpekade domstolen också att de *"ansvar och skyldigheter"* som nämns i artikel 10.2 får en särskild betydelse när det är fråga om statstjänstemäns rätt till yttrandefrihet. 2.6 Kommissionen vidtog inga disciplinära åtgärder mot Lemmel, utan nöjde sig med att i en skrivelse påminna honom om hans skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna. Enligt EG-domstolen får dessa skyldigheter inte tolkas så att de står i strid med yttrandefriheten. 2.7 Ombudsmannens undersökning visar därför att det inte föreligger bevis för att yttrandefriheten har hindrats i detta fall eller, mer allmänt, att kommissionen haft för avsikt att inte göra en rimlig avvägning mellan privatpersonens grundläggande rätt till yttrandefrihet och tjänstemannens ansvar och skyldigheter. Mot bakgrund av resultatet av den Europeiska ombudsmannens undersökningar i detta klagomål föreföll det inte föreligga några administrativa missförhållanden från kommissionens sida och ombudsmannen beslutade därför att avsluta ärendet. Ombudsmannens undersökning har följaktligen inte fått fram några bevis för administrativa missförhållanden inom kommissionens förvaltning, och därför läggs undersökningen ner. **YTTERLIGARE KOMMENTARER** Enligt EG-domstolen får tjänsteföreskrifterna inte tolkas så att de står i strid



med yttrandefriheten. Kommissionens yttrande om detta klagomål fokuserades på de begränsningar som tjänsteföreskrifterna sätter för tjänstemäns rätt att offentligt uttrycka sina åsikter. Kommissionen nämnde emellertid inte uttryckligen att tjänstemän har en grundläggande rätt till yttrandefrihet. Enligt artikel 10 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna innefattar yttrandefriheten åsiktsfrihet och frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet. Artikel 10.2 i konventionen säger att yttrandefriheten under vissa förhållanden kan inskränkas enligt lag. I detta sammanhang kan det också vara värt att nämna att kommissionens yttrande till ombudsmannen endast citerade inledningen av första stycket i artikel 17 i tjänsteföreskrifterna. Stycket fortsätter på följande sätt: *"Han får inte på något sätt för en obehörig person avslöja innehållet i handlingar eller lämna ut uppgifter som inte redan har offentliggjorts. Denna skyldighet åligger honom även efter det att han har lämnat tjänsten."* Om detta läses bokstavligen och man inte tar hänsyn till domstolens uttalande att tjänsteföreskrifterna inte får tolkas så att de står i strid med yttrandefriheten, skulle denna del av artikel 17 kunna uppfattas som ett förbud för tjänstemän att lämna ut någon som helst information och därmed som ett hinder för att delta i någon offentlig debatt om deras arbete. En sådan uppfattning är, som ovan framgår, inte riktig. Det vore bra om kommissionen upprättade riktlinjer för sina tjänstemän om vad den anser vara en rimlig avvägning mellan privatpersonens grundläggande rätt till yttrandefrihet, innefattande åsiktsfrihet och frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar, och tjänstemännens ansvar och skyldigheter, särskilt enligt artiklarna 12 och 17 i tjänsteföreskrifterna. Sådana riktlinjer skulle ge tjänstemännen en möjlighet att förutse de risker som en viss handling kan medföra, och därmed bidra till att uppfylla de i artikel 10.2 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna fastställda kraven på att inskränkningar av yttrandefriheten skall vara "angivna i lag". Att offentliggöra sådana riktlinjer, som särskilt nämner tjänstemäns grundläggande rätt till yttrandefrihet, skulle också kunna bidra till att förbättra relationerna mellan kommissionen och de europeiska medborgarna genom att eventuell missuppfattning i denna fråga undviks. Med vänlig hälsning Jacob SÖDERMAN

(1) Mål C-100/88 1989 Rec 1989 s. 4285-4309.

(2) Dom av den 26 september 1995.