

Kritik mot Kriminalvården, frivården Sollentuna, för att ha överträtt repressalieförbudet i förhållande till en anställd som använt sin yttrandefrihet på Facebook

Beslutet i korthet: En anställd vid Kriminalvården blev inkallad till personalsamtal sedan det kommit till myndighetens kännedom att hon gett uttryck för vissa åsikter på Facebook. Vid samtalen informerades hon om att det kunde vara lämpligt att hon låser sin Facebookprofil så att den inte är offentlig. Därefter hölls ytterligare samtal mellan den anställda och en annan arbetsgivarrepresentant. Dessa handlade bl.a. om att Facebookprofilen hade varit offentlig och vilka konsekvenser detta kunde få. JO anser att de aktuella samtalen inte kan uppfattas på annat sätt än att Kriminalvården varit missnöjd med att den anställda hade spridit sina åsikter offentligt på Facebook. Samtalen har innefattat missnöjesyttringar och tillrättavisande uttalanden som syftat till att få henne att begränsa spridningen av sina åsikter. JO:s slutsats är att de åtgärder som Kriminalvården vidtagit till följd av att den anställda använt sin yttrandefrihet har stått i strid med repressalieförbudet. Myndigheten får kritik för det inträffade.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 februari 2021 framförde frivårdsinspektören AA klagomål mot Kriminalvården, frivården Sollentuna. Hon anförde bl.a. följande.

Under hösten 2019 blev hon inkallad till ett möte med sin dåvarande säkerhetschef, kriminalvårdsinspektören BB. Han berättade att det hade kommit till hans kännedom att hon har extrema åsikter. Åsikterna han syftade på gällde terrororganisationen Islamiska staten (IS). Under mötet talade de bl.a. om hennes Facebooksida. Hon berättade att hon ibland har delat nyhetsartiklar och åsikter som speglar att hon är emot IS:s våld. BB frågade henne om hon har svårt att ta emot klienter av annan etnicitet eller religion. Hon förklarade att hon absolut inte har några sådana svårigheter. Syftet med mötet framstod för henne som oklart. BB talade både om hennes yrkesroll och om hennes åsikter.

På eftermiddagen samma dag berättade BB att han hade gått in på Facebook tillsammans med en annan kriminalvårdsinspektör, CC. De hade kontrollerat om hennes delningar där var offentliga och bedömde att så var fallet.

Efter samtalen med BB mådde hon mycket dåligt. Hon kände sig censurerad och begränsad i sin frihet. Hon slutade skriva dikter och dela nyhetsartiklar om kriget i Mellanöstern, eftersom hennes upplevelse efter samtalen var att det var fel att göra det. Det är oerhört allvarligt att hon, i egenskap av privatperson, inte får uttrycka att det som IS gör är fel. Hon är professionell i sin yrkesroll och blandar inte in sina privata åsikter i samtal med klienter. Hon har aldrig handlagt klienter som är dömda för terrorbrott.

I januari 2021 kontaktade hon CC för att fråga varför CC hade varit delaktig i att undersöka hennes Facebooksida. CC svarade att BB behövde hjälp med det och att hon därför hade hjälpt till. Hon uppgav också att det inte är ovanligt att kontrollera personalens användning av sociala medier. Vid ett annat samtal i februari 2021 uppgav CC att det är viktigt att vara neutral som statstjänsteman och att det är okej att ha en åsikt, men inte att sprida den offentligt. Enligt CC behövde det problematiseras att hon haft en offentlig Facebookprofil.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvården för yttrande. I sitt remissvar anförde myndigheten, dåvarande rättsenheten, genom chefen för sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från region Stockholm som i sin tur har inhämtat information från de berörda kriminalvårdsinspektörerna BB och CC. Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Under hösten 2019 har BB blivit uppmärksam på att vissa medarbetare reagerat på vad AA har uttryckt på sin privata Facebooksida. AA har skrivit om ”det barbariska Turkiet” och dess hat mot det kurdiska folket. AA har även uttalat sig om behovet av väpnad kamp samt om kurder som Guds utvalda folk. Härutöver har explicita beskrivningar av var, blod och inälvsmaskar publicerats.

Mot denna bakgrund har BB kontaktat frivårdschefen som sedan haft en diskussion med kriminalvårdens HR-avdelning. BB har därefter blivit instruerad att hålla ett samtal med AA om att det skulle kunna vara lämpligt att hon låste Facebook-kontot så att det inte var offentligt. Detta har även rekommenderats av HR-avdelningen med hänsyn till AA:s egen säkerhet, liksom för att professionaliteten och objektiviteten i Kriminalvårdens behandling av klienter inte skulle kunna ifrågasättas. Under samtalet har AA uppgett att hennes konto varit privat och att det varit omöjligt för andra än hennes vänner att läsa vad hon skrivit. Vid en efterföljande kontroll har emellertid framkommit att så inte varit fallet och att kontot varit offentligt. BB har informerat AA om detta muntligen och därigenom ansett att de pratat färdigt om saken.

Efter detta samtal har AA, tillsammans med skyddsombud, sökt upp BB och frågat vem som meddelat arbetsgivaren om vad hon skrivit på Facebook. AA har även frågat om BB personligen ansett att hennes åsikter varit extrema. BB har då uppgett att saken kommit till hans kännedom genom en medarbetare samt att han i egenskap av arbetsgivarrepresentant inte har några åsikter om medarbetares religiösa eller politiska åsikter.

Därefter har AA i januari 2021 tagit kontakt med CC för att fråga om dennes roll i de samtal som förevarit liksom om vad de aktuella samtalen handlat om och syftat till. CC har då förklarat att hon inte varit helt insatt i ärendet utan endast bistått kollegan BB. Därefter har CC redogjort för i huvudsak samma budskap som BB tidigare gjort. Budskapet har varit att var och en får tycka och uttrycka vad man vill, men att en tjänsteman behöver vara medveten om att olika uttryck kan få konsekvenser med hänsyn till objektivitet och professionalism. Härutöver har budskapet varit att olika åsikter och uttryck kan få konsekvenser för en medarbetares säkerhet. Samtalet i fråga har hållits på AA:s initiativ.

Ledningen vid frivården i Stockholms län har samrått med HR-avdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor innan samtalet med AA angående sociala medier har ägt rum. Varken detta samtal eller någon av de efterföljande diskussioner som förevarit har utgjort formella personalsamtal. Omständigheterna har inte föranlett konsekvenser i arbetsrättsligt hänseende och har inte heller lett till uppföljning i någon form.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att en kriminalvårdsinspektör har initierat och genomfört ett samtal med AA med anledning av hennes bruk av sociala medier. Samtalet har varit informellt och av informativ karaktär samt huvudsakligen haft till syfte att göra AA medveten om de säkerhetsrisker som kan förekomma i samband med användningen av sociala medier. Varken genom detta samtal eller i något annat sammanhang har myndigheten försökt att begränsa eller hindra AA från att utnyttja sin yttrandefrihet. Kriminalvården beklagar att AA har upplevt obehag av det inträffade och uppfattat det som att myndigheten har haft en åsikt om hennes värderingar eller bruk av sociala medier. Så har emellertid inte varit fallet.

Varken det aktuella samtalet eller någon annan diskussion som ägt rum har utgjort formella personalsamtal och omständigheterna har inte föranlett några ytterligare åtgärder från myndighetens sida. Mot angiven bakgrund framgår att det aldrig har varit fråga om någon tillrättavisning eller begränsning utan om en proportionerlig åtgärd med hänsyn till omständigheterna. Sammanfattningsvis anser Kriminalvården att agerandet har varit i enlighet med gällande rätt samt myndighetens rekommendationer gällande medarbetares bruk av sociala medier.

Kriminalvården bifogade myndighetens råd och stöd till anställda vid användandet av sociala medier.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Hon är chockad över de felaktiga påståendena i Kriminalvårdens yttrande. Att hon skulle ha beskrivit kurder som "Guds utvalda folk" är skrattretande, med tanke på hennes starkt antireligiösa och liberala åsikter. Det finns inte heller någon sanningshalt i uppgifterna om "inälvsmaskar". Uppgiften om att hon "står för väpnad kamp" är absurd och missvisande. Hon har i enstaka inlägg gett uttryck för att det krävs militära åtgärder för att kriget ska få ett slut, vilket är i linje med vad t.ex. Liberalerna anser. Med anledning av remissvaret tog hon kontakt med frivårdschefen DD för att fråga om det finns någon bevisning kring dessa påståenden. DD medgav då att det inte finns någon bevisning. Kriminalvården har alltså litat på källan och sedan tagit in de felaktiga uppgifterna i yttrandet till JO. Till följd av de falska påståendena har hon nu sagt upp sig från sin tjänst.

AA har därefter skickat in två ljudfiler till JO. Den ena utgörs av ett inspelat samtal mellan AA och CC. Den andra innehåller ett inspelat samtal mellan AA och DD, där DD bekräftar att det saknas bevisning för de påståenden som finns om AA i Kriminalvårdens yttrande.

Rättslig reglering

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med det avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (se 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF). Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag för vissa preciserade ändamål (se 2 kap. 20–23 och 25 §§ RF).

En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon har använt sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade genom tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF innebär att motsvarande skydd mot repressalier gäller när den enskilde har använt sin yttrandefrihet i andra former än de som reglerats i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. i ett inlägg på Facebook. Det finns alltså inom ramen för regeringsformen ett skydd mot repressalieåtgärder även när tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte kan tillämpas (se JO 2010/11 s. 605).

Repressalieförbudet innebär inte att varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person yttrat är otillåten. För att bedömas på det sättet ska det vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller en reprimand mot den som har använt sin yttrandefrihet. Sådana åtgärder kan vara exempelvis avsked, uppsägning, disciplinpåföljd eller framtagna av arbetsuppgifter, men också mindre påtagliga konsekvenser som medfört negativa konsekvenser för den enskilde kan vara otillåtna. Det kan handla om tillrättavisande utskällningar, uttalanden med tillrättavisande innebörd eller utfrysning på arbetsplatsen (se prop. 2009/10:81 s. 40, JO 2010/11 s. 605 och JO 2015/16 s. 642). Av förarbetena till bestämmelserna om repressalieförbud framgår att de minst ingripande åtgärderna, t.ex. missnöjesyttringar och tillrättavisanden, måste bedömas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet (se propositionen s. 41).

JO har framhållit att i princip varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på hans eller hennes medverkan i ett grundlagsskyddat medium är otillåten (se JO 2018/19 s. 283). Vid bedömningen av om en myndighets åtgärd varit otillåten har det i praxis beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade (se JO 2009/10 s. 456 och JO:s beslut den 28 mars 2022, dnr 3567-2022).

Bedömning

Yttrandefriheten och repressalieförbudet

Det kan inledningsvis konstateras att de åsikter, tankar och känslor som AA har gett uttryck för på Facebook ligger inom ramen för yttrandefrihetens område. Frågan är om de åtgärder som Kriminalvården har vidtagit med anledning av att AA använt sin yttrandefrihet står i strid med repressalieförbudet.

Av utredningen framgår bl.a. följande. Under hösten 2019 blev AA inkallad till ett samtal med kriminalvårdsinspektören BB. Detta berodde på att det hade kommit till BB:s kännedom att AA hade uttryckt vissa åsikter och gjort vissa publiceringar på Facebook. AA informerades om att det kunde vara lämpligt att hon låser sin Facebookprofil så att den inte är offentlig. Samma dag höll BB ytterligare ett samtal med AA. Hon upplystes då om att BB hade gjort en kontroll av hennes Facebooksida tillsammans med kriminalvårdsinspektören CC och att de bedömde att hennes delningar där var offentliga. Därefter, i januari och februari 2021, hölls det på AA:s initiativ åtminstone två samtal mellan CC och henne. Dessa handlade bl.a. om att AA haft en offentlig Facebookprofil och vilka konsekvenser detta kunde få.

Kriminalvården har anfört att budskapet vid samtalen med AA var att en tjänsteman behöver vara medveten om att olika uttryck kan få konsekvenser för objektivitet och professionalism. Myndigheten har också uppgett att ytterligare ett budskap som framfördes var att olika uttryck och åsikter kan få konsekvenser för en medarbetares säkerhet.

AA har beskrivit att hon efter samtalen kände sig censurerad och begränsad i sin yttrandefrihet. Hennes upplevelse var att arbetsgivaren ansåg att det var fel av henne att dela med sig av sina åsikter och dikter på Facebook.

Innebörden av yttrandefriheten är bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de använder sin yttrandefrihet. Den som är anställd hos en myndighet har alltså rätt att offentligt uttrycka sina åsikter utan att myndigheten ställer personen till svars för att han eller hon har använt sin grundlagsskyddade yttrandefrihet.

Enligt min mening kan de samtal som hållits med AA inte uppfattas på annat sätt än att Kriminalvården varit missnöjd med att hon spridit sina åsikter offentligt på Facebook. Även om det inte är klarlagt exakt vilka uttalanden BB och CC har gjort vid samtalen, är det tydligt att myndigheten ansett att spridningen av AA:s åsikter har varit problematisk. Detta har framför allt visat sig genom att AA har informerats om att det kunde vara lämpligt att hon låser sin Facebookprofil så att den inte är offentlig. Sett till samtalens innehåll anser jag att det har funnits fog för att AA efter dessa känt sig begränsad i sin yttrandefrihet. Min bedömning är att samtalen har innefattat missnöjesyttringar och tillrättavisande uttalanden som syftat till att få AA att begränsa spridningen av sina åsikter. Åtgärderna har varit av sådant slag att de träffas av repressalieförbudet.

Den återstående frågan är om det har förelegat sådana omständigheter att åtgärderna ändå kan anses rättsenliga.

En tjänstemans åsikter är i princip en privatsak. Vidare förutsätts tjänstemän ha förmåga att vara objektiva, och de får inte låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn, såsom personliga åsikter (se 1 kap. 9 § RF). Om det i ett enskilt fall skulle visa sig att en befattningshavare inte har levt upp till detta krav kan arbetsgivaren naturligtvis vidta åtgärder. Grunden för sådana åtgärder är i så fall att den anställde inte har fullgjort sina arbetsuppgifter på ett korrekt sätt. Vissa ingripanden skulle också kunna godtas om det t.ex. är fråga om en jävlikt situation (jfr JO 2010/11 s. 605). Jag konstaterar att de samtal som har hållits med AA inte har motiverats av felaktig tjänsteutövning, jäv eller liknande. Kriminalvårdens allmänna uttalanden om objektivitet och professionalism rättfärdigar inte de åtgärder som myndigheten har vidtagit gentemot AA.

Kriminalvården har också uppgett, såväl i samtalen med AA som i sitt remissyttrande, att åsiktsyttringar kan få konsekvenser när det gäller en medarbetares säkerhet. Även detta uttalande är dock allmänt hållet. Det har inte framförts några konkreta omständigheter till stöd för att ingripandet mot AA skulle kunna vara berättigat med hänvisning till säkerhetsskäl. För att skyddet för yttrandefriheten inte ska kringgås är det viktigt att myndigheter inte genom svepande och generella uttalanden försöker få enskilda att begränsa sig i sin yttrandefrihet.

Min slutsats är alltså att det inte finns någon godtagbar grund för de åtgärder som Kriminalvården har vidtagit gentemot AA till följd av att hon använt sin yttrandefrihet på Facebook. Åtgärderna har stått i strid med repressalieförbudet. Kriminalvården förtjänar kritik för det inträffade.

AA:s invändningar mot Kriminalvårdens yttrande till JO

AA har anfört att remissvaret innehåller flera felaktiga påståenden angående hennes inlägg och delningar på Facebook. Hon har framhållit att påståendena bygger enbart på andrahandsuppgifter och att Kriminalvården inte har kontrollerat riktigheten i uppgifterna.

Jag har inte funnit tillräcklig anledning att vidta någon utredningsåtgärd när det gäller denna fråga. Det finns ändå skäl för mig att understryka att det naturligtvis är viktigt att en myndighet har belägg för de uppgifter om en person som tas in i en allmän handling och som framställs som objektiva fakta. Jag noterar att AA med bestämdhet har motsagt flera av de aktuella uppgifterna och att hon inte kände till dessa innan Kriminalvården tog in dem i yttrandet.

Dessutom har AA gjort gällande att hon har sagt upp sig till följd av det som påstås om henne i remissvaret. Det skulle i så fall innebära att offentliggörandet av uppgifterna har fått allvarliga konsekvenser för henne.

Övrigt

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.