

Kritik mot Bildningsstyrelsen i Avesta kommun för att ha kränkt en anställds yttrandefrihet efter ett kritiskt inlägg på Facebook

Beslutet i korthet: Bildningsstyrelsen har hållit ett klargörande samtal med en anställd med anledning av att hon på sitt privata Facebookkonto uttryckt åsikter om hur kommunens politiker fördelade de ekonomiska resurserna. JO har ansett att åtgärderna stått i strid med det s.k. repressalieförbudet och att de dessutom syftat till att begränsa den anställdas yttrandefrihet.

Anmälan

AA anmälde den 17 maj 2018 Bildningsstyrelsen i Avesta kommun för att genom påtryckningar ha begränsat hennes yttrandefrihet. Hon framförde bl.a. följande:

Hon är anställd av Avesta kommun. Hon hade skrivit en personlig åsikt i sociala medier om hur de styrande politikerna i kommunen fördelade skattemedlen. Några dagar därefter blev hon inkallad till ett samtal med sin chef som upplyste henne om att ordföranden i bildningsstyrelsen hade uttryckt missnöje över det hon skrivit. Hon fick veta att arbetsgivaren tyckte att det var olämpligt att hon som privatperson uttryckte sin åsikt på sociala medier, och hon uppmanades att upphöra med det. Hon trodde att saken därefter var utagerad, men efter några månader blev hon på nytt inkallad till sin chef. Han berättade att de skulle ha ett klargörande samtal om det som hänt och överlämnade ett dokument till henne. Klargörande samtal används av arbetsgivaren som en första åtgärd vid misskötsel. Nästa åtgärd är en skriftlig varning.

AA bifogade ett dokument daterat den 3 maj 2018 med rubriken *Klargörande samtal med anledning av publicering på Facebook* och en skärmbild från kommunens intranät om hantering av misskötselärenden.

I dokumentet *Klargörande samtal med anledning av publicering på Facebook*, som är undertecknat av bildningschefen, anges följande:

För offentliganställd finns idag en långtgående yttrande- och meddelarfrihet. Denna har tillkommit dels för att ska ha ”högt i tak” för att kunna föra ett bra

samtal om även svåra frågor i den offentliga debatten, men också för att anställda ska kunna slå larm om olika missförhållanden.

Samtidigt har rättspraxis utkristalliserat att det finns en lojalitetsplikt i det enskilda anställningsavtalet som begränsar möjligheten för medarbetare hur de kritiserar arbetsgivarens verksamhet gentemot tredje man. (AD 1992 nr 9, AD 1986 nr 95, AD 1988 nr 67, 1994 nr 79, 1997 nr 59). I korthet innebär detta att man inte får förmedla kritik till tredje man som skadar förtroendet för arbetsgivarens inriktning, produktion, tjänsteverksamhet eller dess brukare och kunder.

Vilket krav på lojalitet som arbetsgivaren kan ställa på medarbetarna, som begränsar delar av meddelarfriheten, avgörs dels av medarbetarens förtroendeställning, dels av vilken skada den bristande lojaliteten kan orsaka.

Det har kommit till arbetsgivarens kännedom att du publicerat kritik mot de politiska förslag om verksamhetsförändringar och inriktning samt den inriktning på verksamheten som de demokratiskt valda politikerna har gjort.

Bl.a. har du gjort kommentarer på Facebook, när det gäller hur de styrande vill fördela ekonomiska medel mellan föreningslivet och de lagstadgade verksamheterna.

Arbetsgivaren vill vara tydlig med att säga att ovanstående uppfattningar kan visserligen framföras utan att anställningen är i fara, och att det ligger inom ramen för meddelarfriheten, men i gränstrakten för att kollidera med lojalitetskravet. Dock anser vi att det är olämpligt att fälla sådana kommentarer med hänsyn till den position och förtroendeställning du har, där din uppgift är att bereda och utvärdera olika ekonomiska effekter åt Bildningsstyrelsens politiker och dess förvaltningsledning.

Arbetsgivaren vill därför meddela Dig, i form av ett klargörande samtal, det olämpliga med att förmedla personliga åsikter på Facebook om den politiska ledningens förslag som kan undergräva förtroendet för den politiska ledningen, med hänsyn till den förtroendeställning du har inom det ekonomiska området inom Bildningsstyrelsens verksamhet.

Utredning

JO uppmanade bildningsstyrelsen att lämna upplysningar om och yttra sig över det som AA framfört i sin anmälan.

Bildningsstyrelsen (personalchefen BB) lämnade följande yttrande:

AA har funktionen inom Bildningsförvaltningen som dess övergripande förvaltningsekonom och jobbar nära med både den politiska ledningen och tjänstemannaledningen. Hon uppbar också funktionen som samordnare av verkställigheten och beredningarna av de övergripande ekonomiska frågorna inom Bildningsförvaltningen. Hon har i denna egenskap också en förtroendefunktion i ekonomiska frågor både gentemot ledningen och kommuninnevånarna med anledning av de frågor som tar sikte på de ekonomiska förhållandena.

Under våren 2018 lade AA ut en text på Facebook, där hon kraftfullt kritiserade den politiska ledningen för dess ekonomiska prioriteringar och hur pengar fördelades inom kommunens olika verksamheter. Denna kritik omfattade mycket personliga åsikter och subjektiva värderingar, som visserligen var helt i linje med meddelar- och yttrandefriheten, men som Avesta kommun anser är mindre lämpligt, med hänsyn till den förtroendeposition hon har.

Avesta kommun vill framhålla att vi är mycket medveten om att offentlig-anställda har en omfattande meddelarfrihet och att det står varje medarbetare fritt att ha privata uppfattningar om hur de styrande fördelar sina pengar. Några tidigare aktiviteter från arbetsgivarens sida för att begränsa medarbetarnas

yttrandefrihet har därför aldrig gjorts i Avesta kommun och några anmälningar härom har heller aldrig tidigare inkommit, vare sig från enskilda medarbetare eller från fackliga företrädare.

Däremot ansåg förvaltningschefen att på det sätt som budskapet var formulerat på Facebook, av AA, så kunde detta innebära vissa problem för omgivningen att tolka huruvida detta var något som hon ansåg som privatperson eller i egenskap av ekonom inom Bildningsförvaltningen. Med anledning av detta förhållande hade förvaltningschef CC ett samtal med AA om det inträffade. Vid detta samtal betonades tydligt – för att förebygga missförstånd – att det som hon uttryckt på Facebook *förelåg inom ramen för meddelarfriheten, men att det ansågs olämpligt, med hänsyn till den förtroendeposition som hon har*. Viktigt i detta sammanhang är också att notera att ett klarläggande samtal inte är att anse som en bestraffning, repressalie, eller disciplinär åtgärd, enligt vårt kollektivavtal.

Endast en skriftlig varning anses vara en disciplinåtgärd enligt Allmänna bestämmelserna § 12, vilken kan betecknas som en bestraffning av en medarbetare vid klandervärt beteende eller uppträdande enligt arbetsrättsliga utgångspunkter, med tanke på hur våra kollektivavtal är utformade. Men någon sådan disciplinär påföljd har alltså inte utdelats till AA p.g.a. händelsen. Vägledande och klarläggande samtal gentemot anställda ges regelbundet i vår verksamhet och är en del av det coachande ledarskap, som är naturlig del för en chef, när händelser inträffar som visserligen i sig är tillåtna, men däremot mindre lämpliga.

I samband med det klarläggande samtalet delgavs också en skriftlig sammanfattning av samtalet till henne, där det tydligt framgår, att det som AA framfört i Facebook ligger inom ramen för medarbetarnas meddelarfrihet. Att ändå påstå att arbetsgivaren hävdar motsatsen är därför inte en objektiv slutsats, enligt Avesta kommun, även om AA:s subjektiva och personliga upplevelse av samtalet är ett helt annat. Att våra chefer någon gång förklarar för en medarbetare att ett beteende inte är lämpligt är inte samma som att vi bestraffar vår personal eller anser att detta är otillåtet. Denna typ av kommunikation bör rimligen ligga inom ramen för arbetsledningsrätten.

AA kommenterade remissvaret och framförde bl.a. att det står på hennes Facebooksida att den är privat.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att JO som regel inte utreder klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar. Det beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana arbetstvister ska lösas, nämligen genom fackliga förhandlingar eller genom en rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Utredningen här har därför inriktats på om bildningsstyrelsens ingripande genom förvaltningschefens samtal med AA och överlämnandet av dokumentet *Klargörande samtal med anledning av publicering på Facebook* har inneburit en kränkning av AA:s yttrandefrihet.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF). Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF). Yttrandefriheten skyddas även genom artikel 10 i Europakonventionen.

Yttrandefrihet i vissa medier omfattas av särskilda grundlagsregleringar i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Den som använder sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som uttryckligen är angivna i de grundlagarna. (Se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL, vilka före den 1 januari 2019 motsvarades av 3 kap. 4 § andra stycket TF respektive 2 kap. 4 § tredje stycket YGL.) Detta s.k. repressalieförbud innefattar varje form av repressiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till de särskilt ingripande åtgärderna som är straffbelagda. Även den som använder sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras genom TF och YGL, dvs. icke grundlagsskyddade medier, är inom ramen för 2 kap. 1 § första stycket 1 RF skyddad mot repressalieåtgärder. (Se Axberger i Tryckfrihetsförordningen, 1 januari 2019, Karnov, kommentaren till 3 kap. 6 § och i Yttrandefrihetsgrundlagarna, fjärde uppl., 2019, s. 150 samt bl.a. JO 2018/19 s. 283, dnr 172-2016.)

Grundlagarna tillförsäkrar var och en yttrandefrihet gentemot ”det allmänna”, vilket omfattar bl.a. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Den nyss redovisade lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan alltså fritt ge uttryck för sin uppfattning, även om den egna myndighetens verksamhet, såvida inte tystnadsplikt gäller för uppgifterna. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta eller genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka den anställde om hur han eller hon utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att den anställde har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att bemöta och rätta sådana uppgifter.

Den som är anställd vid en myndighet har alltså rätt att, utan repressalier från sin arbetsgivare, offentligt ge sina synpunkter på verksamheten. Det är en annan sak att en anställd måste vara lojal mot sin arbetsgivare och rätta sig efter de beslut och de direktiv som arbetsgivaren meddelar om hur verksamheten ska bedrivas. Det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet mellan myndigheten och den anställde kan medföra faktiska begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Den anställde kan t.ex. inte med hänvisning till reglerna om yttrandefrihet kräva att i tjänsten få hålla föredrag eller föreläsningar om sin syn på myndighetens verksamhet. Det innebär emellertid inte att den anställde är förhindrad att fritt uttrycka sina privata åsikter om bl.a. sådana beslut och direktiv. Det finns vidare inget som hindrar att en myndighet bestämmer vad som ska vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor och ger en särskild person i uppdrag att uttala sig för myndighetens räkning. Självfallet får inte heller det påverka möjligheterna för den utsedda personen eller någon annan anställd att ge uttryck

för sina privata åsikter. (Se JO 2005/06 s. 453, dnr 1284-2004, och JO 2007/08 s. 550, dnr 2584-2005.)

AA uttryckte i ett inlägg på Facebook åsikter om hur kommunens politiker fördelade de ekonomiska resurserna. Det har inte framkommit annat än att det var frågan om hennes privata Facebookkonto. Den närmare utformningen av meddelandet framgår inte av utredningen, men bildningsstyrelsen har uttalat att AA:s inlägg innehöll mycket personliga åsikter och subjektiva värderingar samt att kritiken var helt i linje med yttrandefriheten. Däremot var inlägget enligt bildningsstyrelsen olämpligt med hänsyn till AA:s förtroendeposition i myndighetens verksamhet.

Förvaltningschefens åtgärd att hålla ett klargörande samtal med AA i maj 2018 har varit direkt motiverad av hennes inlägg på Facebook. Detta bekräftas av innehållet i den skriftliga sammanfattningen av samtalet, vilken då också lämnades till AA. En myndighet får inte ingripa mot en anställd för att hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att ge uttryck för sina åsikter. Bildningsstyrelsens åtgärder har stått i strid med detta repressalieförbud. Av innehållet i dokumentationen som lämnades till AA kan jag inte heller dra någon annan slutsats än att åtgärderna dessutom syftat till att begränsa hennes yttrandefrihet. Det som bildningsstyrelsen anfört om AA:s position inom förvaltningen medför inte att jag ser mindre allvarligt på det inträffade. Sålunda kan en offentlig arbetsgivares önskan om att värna allmänhetens förtroende för den egna myndigheten inte åberopas till stöd för att vidta sådana åtgärder som det nu varit frågan om mot en anställd som gjort bruk av sin yttrandefrihet i ett sammanhang skilt från tjänsten. Bildningsstyrelsen ska kritiseras för det inträffade.

Ärendet avslutas.