

Kommunstyrelsen i Arvika kommun kritiseras för att ha kränkt en enskilds yttrandefrihet i ett ärende enligt LSS

Beslutet i korthet: I en genomförandeplan enligt LSS angav en kommun att vissa uppgifter inte fick läggas ut på sociala medier. Det framgick vidare att om det skedde skulle insatsen avslutas. Enligt JO kan skrivningen inte förstås på annat sätt än att avsikten med den var att förhindra att den enskilde som beviljats insatsen använde sin yttrandefrihet till att lägga ut information på internet.

En enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får enligt JO anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. Att avsluta en insats som den enskilde behöver och som beviljats därför att behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt, får påtagliga negativa konsekvenser för den personen. Om det sker på grund av att den enskilde använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet, måste åtgärden bedömas som en otillåten repressalie från myndighetens sida. Men redan en skrivning i t.ex. en genomförandeplan om att en insats under vissa förhållanden kan komma att avslutas, kan få till följd att den enskilde avhåller sig från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt.

Enligt JO:s mening innebar skrivningen i genomförandeplanen en kränkning av den enskildes yttrandefrihet. Det är särskilt allvarligt att försöket till begränsning skett inom LSS eftersom inflytande och självbestämmanderätt för den enskilde är bärande grundprinciper enligt den lagstiftningen. Kommunstyrelsen kritiseras för den aktuella skrivningen och ytterligare brister som JO uppmärksammat i utformningen av genomförandeplanen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kommunstyrelsen i Arvika kommun och förde fram bl.a. följande. Han har en beslutad insats om kontaktperson enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och kommunen har tagit fram en genomförandeplan för insatsen. I planen anges att bilder eller text med personliga uppgifter inte får förekomma i sociala medier. Formuleringen innebär en begränsning av hans grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Han förstår att det inte är lämpligt att utan personens tillåtelse lägga ut exempelvis en bild på sociala medier, men det är att gå för långt att hota med att insatsen kommer att avslutas om han gör så.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in den aktuella genomförandeplanen. I planen fanns ett avsnitt benämnt ”Sekretess”. Under avsnittet angavs bl.a. följande:

Bilder eller text med personliga uppgifter får ej förekomma i sociala medier. Om detta sker kommer beslutet/uppdraget att avslutas.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Arvika kommun skulle yttra sig över vad som förts fram i anmälan när det gäller påståendet om att skrivningen i genomförandeplanen inskränker AA:s yttrandefrihet. Kommunstyrelsen skulle särskilt svara på hur skrivningen förhåller sig till bestämmelsen om yttrandefrihet i 2 kap. 1 § regeringsformen, RF, samt till bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

I sitt remissvar anförde kommunstyrelsen bl.a. följande.

Kommunen ber att få avge följande yttrande gällande JO:s frågeställningar:

1. AA har självklart rätt att nyttja sociala medier och där uttrycka sina åsikter. Kommunen har inte haft som syfte att inskränka på yttrandefriheten. Vi har försökt formulera och komma överens om hur effekten av, när han använder sociala medier på ett sätt som kontaktpersonen och deras anhöriga kan uppleva som obehaglig, ger konsekvenser i form av att denne då har velat avsluta sitt uppdrag, upprepade byten av uppdragstagare.

2. Kommunen medger att formuleringen i genomförandeplanen är otydlig. Vår avsikt har aldrig varit att avsluta en gynnande insats utan verksamheten har försökt förebygga och hindra upprepade byten av kontaktperson. Det är mycket olyckligt om det uppfattas som att beslutet eller insatsen upphör.

Formuleringen har avsett en specifik kontaktperson och att denne kan välja att avsluta sitt uppdrag.

Ett möte med AA. och god man har initierats i syfte att omformulera genomförandeplanen.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Verksamhet enligt LSS ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Insatserna ska utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv (6 och 7 §§ LSS).

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § 1 RF). Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag för vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF). Även i artikel 10 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga

rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) anges att var och en har rätt till yttrandefrihet.

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL).

Repressalieförbudet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin yttrandefrihet i ett grundlagsskyddat medium. Myndigheten får inte heller försöka motarbeta att den enskilde använder sig av sina rättigheter. Förbudet innefattar i princip varje form av represiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till de särskilt ingripande åtgärder som är straffbelagda (se bl.a. JO 2015/16 s. 648, dnr 4420-2013, och Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, fjärde upplagan, s. 150).

Även när den enskilde har använt sig av sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen anses ett skydd mot repressalieåtgärder följa av 2 kap. 1 § 1 RF (se bl.a. JO 2019/20 s. 294, dnr 410-2017).

Yttrandefrihet gäller för ”var och en”. För att repressalieförbudet ska aktualiseras krävs dock någon form av lydnads- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och myndigheten. Ofta rör det sig om en person med överordnad tjänsteställning som tillrättavisar en underordnad, alltså någon med en reell möjlighet att utsätta den andre för någon form av negativa verkningar. En myndighet kan dock även vidta åtgärder som träffas av repressalieförbudet mot andra än de anställda vid myndigheten (se bl.a. JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020).

Bedömning

En kommun får inte försöka inskränka en enskilds yttrandefrihet inom ramen för en stödinsats enligt LSS. Den aktuella formuleringen förekommer i en genomförandeplan som avser en beslutad insats om kontaktperson enligt den lagen. En sådan plan beskriver hur en beslutad insats ska genomföras. I den plan som upprättades i AA:s ärende angavs bl.a. att bilder eller text med personliga uppgifter inte fick förekomma i sociala medier. Jag kan inte förstå skrivningen på något annat sätt än att den riktades mot AA och att avsikten var att förhindra att han använde sin yttrandefrihet till att lägga ut viss information på internet.

En enskild som ansöker om en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. Även under genomförandet av en insats måste ett sådant förhållande anses föreligga. Av AA:s genomförandeplan framgick att beslutet eller uppdraget skulle avslutas om vissa angivna uppgifter läggs ut på sociala medier. Att avsluta en insats som den enskilde behöver och som beviljats därför att behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt, får

påtagliga negativa konsekvenser för den personen. Om det sker på grund av att den enskilde använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet, måste åtgärden bedömas som en otillåten repressalie från myndighetens sida. Men redan en skrivning i t.ex. en genomförandeplan om att en insats under vissa förhållanden kan komma att avslutas, kan få till följd att den enskilde avhåller sig från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt.

Enligt min mening innebar kommunstyrelsens utformning av den aktuella genomförandeplanen en kränkning av AA:s yttrandefrihet. Jag ser särskilt allvarligt på att en myndighet har försökt begränsa en enskilds yttrandefrihet inom ramen för LSS eftersom inflytande och självbestämmanderätt för den enskilde är bärande grundprinciper enligt den lagstiftningen.

Ett beslut om en insats enligt LSS är ett gynnande beslut för den enskilde. Sådana beslut anses ha negativ rättskraft, vilket innebär att de inte utan vidare kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag från den principen får dock göras om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas (återkallelseförbehåll), om tvingande säkerhetsskäl medför att en återkallelse krävs eller om beslutet blivit felaktigt på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § FL).

Jag uppfattar formuleringen om att beslutet eller uppdraget kommer att avslutas om personliga uppgifter läggs ut på sociala medier som ett återkallelseförbehåll. Det aktuella förbehållet har tagits in i en genomförandeplan men framgår inte av beslutet om kontaktperson. Redan av det skälet saknar förbehållet stöd i 37 § FL. Förbehållet kan inte heller anses vara förenligt med krav på saklighet och proportionalitet (se prop. 2016/17:180 s. 329). Kommunstyrelsen skulle alltså inte haft rättsligt stöd för att ompröva beslutet eller avsluta uppdraget i det fall AA inte åtlodde uppmaningen om att inte lägga ut vissa uppgifter på sociala medier. Formuleringen var därför missvisande och vilseledande.

Handlingar som upprättas och gäller enskilda ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. En genomförandeplan bör upprättas med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet (4 kap. 1 § och allmänna råd till 6 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.).

En kommun måste alltså noga överväga vilka uppgifter som ska tas in i en genomförandeplan. Uppgifter som inte är relevanta för genomförandet av den beviljade insatsen bör undvikas. Det gäller i synnerhet villkor som kan anses vara betungande för den enskilde eller som är avsedda att påverka eller inskränka dennes handlande. Jag anser mot denna bakgrund att det var olämpligt att över huvud taget ta in avsnittet benämnt "Sekretess" i genomförandeplanen.

Sammantaget har jag uppmärksammat flera brister i utformningen av AA:s genomförandeplan och Kommunstyrelsen i Arvika kommun förtjänar kritik för detta. Kommunstyrelsens inställning till det inträffade visar på en bristande kunskap om grundläggande fri- och rättigheter som är oroväckande. Jag utgår från att kommunstyrelsen skyndsamt vidtar åtgärder för att se till att det finns tillräckliga kunskaper om detta inom verksamheten.

Det som AA anført i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.