

Kritik mot en sektionschef vid Migrationsverkets förvar i Mölndal som i ett mejl uttalat sig på ett sätt som kunde uppfattas som en repressalie och begränsning av anställdas yttrandefrihet

Beslutet i korthet: I ett mejl till samtliga vid ett av Migrationsverkets förvar beklagade en sektionschef att anställda hade skickat mejl internt och externt, till myndigheter och media, där de fört fram missnöje med arbetsgivaren. I yttrandet till JO uppgav Migrationsverket att sektionschefen vid tidpunkten för mejlet inte kände till att det förekommit kontakter med media.

JO konstaterar att sektionschefens mejl onekligen ger intryck av att hon kände till att anställda haft kontakt med media, men att det inte kan anses utrett att mejlet var en repressalie för att någon använt sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade genom tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt JO var mejlet en reaktion på en mejlkorrespondens där vissa tjänstemän deltagit öppet med kritiska synpunkter på verksamheten. Sektionschefen får därför enligt JO anses ha vidtagit en repressalieåtgärd i strid med skyddet för yttrandefriheten enligt regeringsformen. JO konstaterar att även anställda som inte framfört kritik mot förhållandena på arbetsplatsen kan ha uppfattat sektionschefens mejl som en begränsning av deras yttrandefrihet och att sektionschefen borde ha förstått att mejlet kunde uppfattas så.

Sektionschefen kritiseras för hur hon uttryckte sig i mejlet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 april 2023 förde AA fram klagomål mot sektionschefen BB, vid Migrationsverkets förvar i Mölndal.

AA förde fram bl.a. följande.

BB skickade ett mejl till samtliga anställda på Migrationsverkets förvar i Mölndal, där det framgick att BB ansåg att det var beklagligt att medarbetare kontaktade media. Detta strider mot meddelarfriheten. Dessutom blev tre medarbetare i mejlslingan utpekade som de som hade kontaktat media. BB:s uttalande leder till att medarbetare inte vill kontakta media då arbetsgivaren öppet bryter mot efterforskningsförbudet och repressalieförbudet.

Till anmälan bifogade AA ett mejl som BB hade skickat den 24 april 2023 till de olika enheterna vid Migrationsverkets förvar i Mölndal. I mejlet står följande.

Jag tycker fortsatt att det är beklagligt med de här mailen som skickas ut internt/externt, till andra myndigheter och media som baseras på konspirationsteorier från medarbetare som är missnöjda med arbetsgivarens förändringar på förvaret i Mölndal. Det är tyvärr inte första gången och inget av det som nämns utgår ifrån fakta.

Alla undersökningar och insatser som gjorts sedan jag började på förvaret har delats och informerats bland medarbetare och de fackliga organisationerna, vad som har skett innan dess är historia och inget jag eller den nya ledningsgruppen kan ta ansvar för.

Arbetsgivaren såg behovet av större förändringar då mycket var eftersatt och detta arbete löper på, att det finns motstånd är naturligt men det ska aviseras på rätt sätt.

Jag har tidigare svarat några av er som mailat till diverse gruppbrevlådor att konflikter inte går att lösa via mail, jag har sedan februari månad erbjudit flertal av er en dialog med mig kring er upplevelse och oro, jag har erbjudit 10 tal mötestider tillsammans med Huvudskyddsombud [CC] utan att någon över huvud taget har kontaktat mig för ett möte. Att endast skicka mail med olika påståenden till olika aktörer internt/externt löser tyvärr inte det här.

Jag utgår alltid ifrån fakta när jag yttrar mig, det är viktigt att inte blanda ihop känslor och antaganden och egna åsikter i tjänstemannarollen.

Har ni ytterligare funderingar är ni välkomna att höra av er så bokar vi in ett möte. Det är endast då vi kan reda ut de olika frågorna.

AA kompletterade anmälan med en mejlkorrespondens rörande arbetsmiljöfrågor och andra förhållanden vid förvaret i Mölndal.

Mejlkorrespondensen hade ägt rum strax innan BB skickade mejlet den 24 april 2024.

Utredning

Migrationsverket (t.f. generaldirektören DD) yttrade sig över anmälan den 7 augusti 2023. BB hade fått tillfälle att lämna upplysningar.

Migrationsverket redovisade följande bakgrund.

Med början i januari månad 2023 skickade några medarbetare från förvaret ut ett antal e-postmeddelande om arbetsmiljöproblemen på förvaret till verksamheten, ett flertal gruppbrevlådor och ytterligare medarbetare. Detta gjordes innan medarbetarna kommunicerat sin oro med sina chefer. BB fick ta del av ett antal e-postmeddelanden. BB bjöd därefter in ett flertal medarbetare för en dialog med henne och huvudskyddsombudet. BB fick dock inget gehör för sina inbjudningar till dialogmöten.

BB:s syfte med det aktuella e-postmeddelandet var att förklara för medarbetarna att de tillsammans behövde sätta sig ner och ha en dialog. Arbetsgivaren behövde kunna ta del av det som beskrevs i e-posterna i mer konkret form för att kunna vidta rätt åtgärder. Vid tidpunkten för BB:s e-post hade hon ingen kännedom om att någon hade haft kontakt med media eller inte. Det var endast ett exempel som hon tog upp i e-posten. BB:s avsikt var att förklara att e-poster till olika instanser inte löser problemet, utan det som behövs är en dialog inom förvarssektionen för att hitta åtgärder.

BB har gång på gång bjudit in medarbetare till dialog tillsammans med huvudskyddsombudet, men ingen har valt att delta. Sedan hon, via media, fick kännedom om anmälan till JO har hon i personalmöten varit tydlig med att det absolut inte råder någon tvekan om att medarbetare får uttala sig i media eller liknande. Formuleringen i e-postmeddelandet var olycklig. Om någon medarbetare uppfattar att e-posten kränker deras yttrandefrihet så var det absolut inte menat på det viset.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Migrationsverket är en massmedialt intressant myndighet och hanterar därför frågor från massmedia med varsamhet för att inte riskera att hindra någon medarbetares yttrandefrihet eller meddelarfrihet. Om det varit så att någon anställd använt sig av meddelarfriheten och vänt sig till massmedia för att informera om missförhållanden på förvaret eller hos förvarsledningen så hade detta inte lett till någon efterforskning eller repressalier.

I det aktuella fallet har medarbetare istället använt sig av de interna arbetsredskapen och gjort en stor mängd interna e-postutskick till diverse gruppbrevlådor och befattningshavare på verket.

BB:s e-postmeddelande var tänkt som en vädjan till dialog men på grund av formuleringen uppfattades som ett förbud mot yttrandefriheten och meddelarfriheten. Detta är olyckligt och kräver en del insatser för att reparera förtroendet.

AA kommenterade Migrationsverkets yttrande och anförde bl.a. följande. Det är felaktigt som står i Migrationsverkets yttrande att BB inte skulle ha haft kännedom om huruvida någon haft kontakt med media eller inte vid tidpunkten för när hon skickade sitt mejl. AA bifogade bl.a. ett inslag från P4 Göteborg.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen (RF) är var och en 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 eller känslor.

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar (det s.k. repressalieförbudet). 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, dnr 172-2016). 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, dnr 3852-2007, och JO:s beslut den 28 mars 2022, dnr 3567-2020).

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 interna mejl eller inlägg på Facebook. Det finns alltså inom ramen för regeringsformen ett skydd mot repressalieåtgärder

även när tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte kan tillämpas (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, och Justitiekanslerns (JK) beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

JO och JK har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012).

Bedömning

Den första frågan jag har att ta ställning till är huruvida BB:s mejl den 24 april 2023 föranletts av mediekontakter som omfattas av det särskilda skydd för yttrandefriheten som följer av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I mejlet uttryckte BB att hon fortsatt tyckte ”att det är beklagligt med de här mailen som skickas ut internt/externt, till andra myndigheter och media...”. Mejlets utformning ger onekligen intryck av att BB kände till att anställda hade haft externa kontakter med bl.a. media och att mejlet var en reaktion på det.

Både BB och Migrationsverket har emellertid tillbakavisat att så skulle vara fallet. Enligt Migrationsverket hade BB vid tidpunkten för mejlet inte någon kännedom om huruvida det faktiskt hade förekommit kontakter med media.

Det får anses finnas ett visst tvivel om huruvida BB kände till om någon vid förvaret haft kontakt med media. Det kan därför inte anses utrett att det anmälda mejlet tog sikte på att någon använt sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Om så hade varit fallet hade det givetvis varit helt oacceptabelt.

Jag har då anledning att ta ställning till hur BB:s mejl förhåller sig till det allmänna skyddet av yttrandefriheten i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF. Som framgått ovan ger regeringsformen ett skydd mot repressalieåtgärder även när repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpligt. Frågan är då om BB:s mejl kan ses som en form av repressalie mot anställda som använt sig av sin yttrandefrihet.

Det mejl som BB skickade förmedlar en kritisk syn på att anställda har skickat mejl såväl internt som externt. BB använde i mejlet tydliga värdeord som att hon ”beklagar” att dessa mejl skickats och att det ”tyvärr” inte var första gången det hände. Hon skrev också bl.a. att mejlen baserades på ”konspirationsteorier” och att motstånd mot förändringsarbete ”ska aviseras på rätt sätt”.

Mejlet som sådant pekar inte specifikt ut någon anställd och sändlistan innehåller inte enskilda tjänstemän utan endast gruppbrevlådor. Det framgår

dock av utredningen i ärendet att mejlet hade föregåtts av en mejlkorrespondens där vissa tjänstemän deltog öppet med kritiska synpunkter på verksamheten. Jag kan inte förstå BB:s mejl på något annat sätt än att det var en reaktion på mejlkorrespondensen. Enligt min mening får BB därför anses ha vidtagit en sådan repressalieåtgärd som inte är tillåten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF.

Även de anställda som inte framfört kritik mot förhållandena på förvaret kan ha uppfattat BB:s mejl som en begränsning av deras yttrandefrihet. Som framgått ovan får en offentlig arbetsgivare inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att inte använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet. Även om BB själv uppgett att detta inte var syftet med hennes mejl borde hon ha förstått att det skulle kunna uppfattas så.

I Migrationsverkets yttrande anges att BB:s avsikt med det aktuella mejlet var att vädja om dialog. Jag vill därför framhålla att en arbetsgivare givetvis kan söka dialog med anställda om deras kritik mot verksamheten och försöka reda ut eventuella missförstånd. Det står också en arbetsgivare fritt att bemöta kritik och ge sin syn på saken. Arbetsgivaren får dock inte lämna kritiska synpunkter på att en anställd använt sin yttrandefrihet eller i övrigt uttala sig på ett sätt som kan tolkas som en begränsning av de anställdas yttrandefrihet. (Se bl.a. JK:s beslut den 13 december 2011, dnr 2721-11-30 och JO 2015/16 s. 642, dnr 4945-2013).

BB kritiseras för att hon vidtog en sådan repressalieåtgärd som inte är tillåten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF genom att hon uttryckte sig på ett sådant sätt att de anställda vid Migrationsverkets förvar i Mölndal kan ha uppfattat det som ett försök att begränsa deras frihet att yttra sig om den egna verksamheten.

JO genomförde i januari 2023 en inspektion av Migrationsverkets förvar i Mölndal. I protokollet från inspektionen uttalade jag att jag har för avsikt att genomföra en uppföljande inspektion av förvaret. (Se JO:s protokoll med dnr O 3-2023.)

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Helena Tyni har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johansson har deltagit i beredningen.

Sändlista

AA

Migrationsverket