

## Socialnämnden i Säffle kommun kritiseras för att ha kränkt en enskilds yttrandefrihet i samband med handläggningen av ett ärende enligt socialtjänstlagen

**Beslutet i korthet:** En socialnämnd uppgav i ett brev till en enskild att en beviljad insats i form av provtagning skulle avslutas eftersom den enskilde bl.a. hade spridit negativa uppgifter om socialtjänstens verksamhet i sociala medier, vilket hon också ombads att omgående upphöra med. Efter att den enskilde begärt att provtagningen skulle återupptas skickade nämnden ytterligare ett brev där det som villkor för fortsatt provtagning krävdes att den enskilde inte skulle skriva negativa uppgifter om socialtjänstpersonalen i sociala medier.

JO konstaterar att en enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. I det här fallet hade nämnden beviljat bistånd i form av provtagning, och JO anser att den enskilde därmed befann sig i ett sådant beroendeförhållande som innebär att det s.k. repressalieförbudet gäller.

Enligt JO kan innehållet i det första brevet inte förstås på annat sätt än att det riktades mot den enskilde på grund av att hon använt sin yttrandefrihet för att uttrycka kritik mot socialtjänsten i sociala medier. Det är också tydligt att provtagningen avslutades på grund av detta. Åtgärden har enligt JO utgjort en otillåten repressalie från nämndens sida. När det gäller det andra brevet står det enligt JO klart att syftet med det var att hindra den enskilde från att fortsätta att kritisera nämnden i sociala medier. Brevets innehåll utgjorde därför en kränkning av den enskildes yttrandefrihet. JO ser allvarligt på det inträffade och nämnden kritiserar för sitt agerande.

Att nämnden avslutade provtagningen innebar enligt JO att nämnden ändrade ett gynnande förvaltningsbeslut till den enskildes nackdel utan att det fanns rättsligt stöd för det. Nämnden kritiserar även för detta.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Säffle kommun och framförde huvudsakligen följande. Hon genomgick under en tid drogtester som bekostades av socialtjänsten. Efter att hon upptäckt felaktigheter vid hanteringen av provtagningen lämnade hon in klagomål till IVO. När hon hade en och en halv månad kvar av provtagningen fick hon ett brev från socialtjänsten där det framgick att hon hade blivit avstängd från provtagningen

på grund av sina klagomål. Hon riskerade att inte få träffa sitt barn om inte provtagningen blev av.

### **Utredning**

JO hämtade inledningsvis in handlingar avseende AA:s barn från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Socialnämnden i Säffle kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle också besvara ett antal frågor.

I sitt yttrade redogjorde nämnden för handläggningen av ärendet och uppgav att ett brev hade skickats till AA där det påtalades att hon hade spridit negativa uppgifter om socialtjänsten i sociala medier, vilket hon ombads att omgående upphöra med. I brevet framfördes även att AA fortsättningsvis fick söka sig till en annan provtagningsverksamhet. I ett andra brev uppmanades AA att, som ett villkor för fortsatt provtagning, skriftligen intyga att hon bl.a. inte skulle skriva negativa uppgifter om socialtjänstens personal på sociala medier. Nämndens bedömning var att uppmaningarna i de två breven innebar allvarliga ingrepp i AA:s yttrandefrihet, och att det varit fråga om otillåtna repressalier. Enligt nämnden ändrades dock inte något gynnande förvaltningsbeslut i samband med att provtagningen upphörde eftersom provtagningen var en insats som hade beviljats AA:s barn och inte AA själv.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

### **Bedömning**

#### **Min inriktning**

I ärendet framkommer flera frågor om handläggningen som avser AA:s drogtester. Jag har valt att granska om nämndens brev har inneburit kränkningar av AA:s yttrandefrihet och om nämnden utan rättsligt stöd ändrade ett gynnande förvaltningsbeslut genom att avsluta provtagningen.

#### **Har nämnden kränkt AA:s yttrandefrihet?**

##### *Rättsliga utgångspunkter*

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) och den skyddas även genom artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) eller 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 (se 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 repressiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till särskilt ingripande åtgärder som är straffbelagda. Även när den enskilde har använt sig av sin yttrandefrihet enligt regeringsformen tillämpas repressalieförbudet som en allmänt gällande yttrandefrihetsrättslig princip. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, femte uppl., 2023, s. 151 och bl.a. JO 2020/21 s. 296, dnr 3407-2018.)

För att repressalieförbudet ska gälla krävs någon form av lydnads- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och myndigheten. Det handlar typiskt sett om personer med överordnad tjänsteställning som har reella möjligheter att utsätta underordnade för åtgärder med negativa verkningar. Förbudet kan dock även omfatta åtgärder mot andra än anställda vid myndigheten. JO har tidigare uttalat att en enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett sådant beroendeförhållande till myndigheten att repressalieförbudet kan aktualiseras. Även under genomförandet av en insats måste enligt JO ett sådant förhållande anses föreligga. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020 och JO 2023/24 s. 237, dnr 5259-2021.)

#### *Brevet den 27 april 2023*

Av utredningen framgår att nämnden den 27 december 2022 beviljade AA:s barn bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i form av insatsen personligt stöd. Beslutet fattades inom ramen för ett barnärende enligt 11 kap. 1 § SoL och innebär att AA skulle få genomgå provtagning för att uppvisa drogfrihet. Resultaten av proverna skulle utgöra underlag i barnärendet. Det ligger i sakens natur att provtagning för att uppvisa drogfrihet inom ramen för ett barnärende kan ha stor betydelse för såväl barnet som föräldern. Min bedömning är därför att AA befann sig i ett sådant beroendeförhållande till nämnden att repressalieförbudet gäller. Det förhållandet att beslutet var fattat som en insats för barnet saknar betydelse för den bedömningen.

I det brev som nämnden skickade till AA den 27 april 2023 anfördes bl.a. att hon hade spridit negativa uppgifter om socialtjänstens verksamhet i sociala medier, vilket hon ombads att omgående upphöra med. Brevet innehöll även information om att AA fick söka sig till någon annan provtagningsverksamhet om hon fortsatt behövde lämna drogtester. I hennes fall var drogfrihet ett krav för att hon skulle få umgås med sitt barn. Jag kan inte förstå innehållet i brevet på något annat sätt än att det riktades mot AA på grund av att hon hade använt sin yttrandefrihet för att uttrycka kritik mot socialtjänsten i sociala medier. Av dokumentationen i ärendet framgår att nämnden beslutade att avsluta provtagningen dagen efter att brevet hade skickats. Det har inte framkommit någon annan orsak till det beslutet, och det är därför enligt min mening uppenbart att det var just på grund av AA:s kritik mot socialtjänsten i sociala medier som nämnden avslutade provtagningen.

Att en provtagning för att uppvisa drogfrihet avslutas i förväg kan ha negativa konsekvenser både för den förälder som är föremål för provtagningen och för barnet. Om provtagningen, som i detta fall, avslutas på grund av att den enskilde använt sin yttrandefrihet kan åtgärden inte bedömas som annat än en otillåten repressalie från myndighetens sida.

*Brevet den 8 maj 2023*

Efter att AA hade begärt att provtagningen skulle återupptas skickade nämnden den 8 maj 2023 ytterligare ett brev till henne. Av brevet framgick att AA uppmanades att, som villkor för fortsatt provtagning, skriftligen intyga att hon skulle respektera socialtjänstens personal, inte kritisera dem och inte skriva negativa uppgifter om dem i sociala medier. Det framgick även att socialtjänsten skulle ha rätt att avbryta provtagningen om AA inte följde det som hade angetts som villkor i brevet. AA undertecknade aldrig brevet och provtagningen återupptogs därför inte.

Det är givetvis inte acceptabelt att en myndighet villkorar en insats på det sätt som skett. Ett sådant agerande kan medföra att den enskilde avhåller sig från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt. Enligt min bedömning är det tydligt att syftet med brevet var att hindra AA från att kritisera socialtjänsten bl.a. i sociala medier. Brevets innehåll utgör därför en kränkning av AA:s yttrandefrihet.

*Nämnden kritiseras för att ha agerat i strid med repressalieförbudet och kränkt AA:s yttrandefrihet*

Min granskning har visat att nämnden har agerat i strid med repressalieförbudet och kränkt AA:s yttrandefrihet. Jag ser särskilt allvarligt på de åtgärder som nämnden ansåg sig kunna vidta för att förhindra AA att uttrycka sin kritik mot nämnden, och att det skedde inom ramen för ett barnärende där provtagningen syftade till att utreda AA:s möjlighet att träffa sitt barn. Nämnden förtjänar kritik för detta.

Nämnden har framfört att breven skickades till AA på grund av att arbetsmiljön försämrades av hennes agerande och att personalen upplevde situationen som besvärlig. Även om negativa kommentarer och skrivelser i sociala medier kan påverka arbetsmiljön menligt, så kan det aldrig motivera att en enskilds grundlagsskyddade yttrandefrihet kränks.

Agerandet tyder på bristande kunskaper om grundläggande fri- och rättigheter, vilket är oroväckande. Jag förutsätter att nämnden skyndsamt vidtar åtgärder för att säkerställa att det finns tillräckliga kunskaper inom verksamheten för att förhindra att något liknande inträffar igen.

Innebar den avslutade provtagningen att ett gynnande förvaltningsbeslut ändrades utan rättsligt stöd?

Ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL är ett gynnande beslut för den enskilde. Sådana beslut får ändras till den enskildes nackdel bara om någon av

de förutsättningar som anges i förvaltningslagen (2017:900), FL, föreligger. Det krävs antingen att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, eller att tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller slutligen, att felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (se 37 § andra stycket FL).

Nämnden har uppgett att beslutet om provtagning fattades som ett beslut om personligt stöd för hennes barn i samband med en barnutredning. Av de handlingar som jag har tagit del av framgår att nämnden den 28 april 2023 beslutade att avsluta insatsen personligt stöd, provtagning enligt 4 kap. 1 § SoL. Det framgår också att utredningen enligt 11 kap. 1 § SoL avslutades den dagen.

Nämndens uppfattning är att beslutet att avsluta provtagningen inte innebar att något gynnande förvaltningsbeslut ändrades eftersom beslutet var fattat som en insats för barnet som upphörde i samband med att utredningen avslutades. Jag kan dock inte se att någon av förutsättningarna för ändring av ett gynnande beslut enligt FL har förelegat i det här fallet. Jag har dessutom i det här beslutet kommit fram till att provtagningen faktiskt avslutades på grund av den kritik som AA framförde mot socialtjänsten, och det är givetvis aldrig tillåtet att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på den grunden. Något rättsligt stöd för att avsluta provtagningen fanns enligt min mening därför inte. Det förhållandet att beslutet avsåg AA:s barn saknar betydelse i det avseendet. Nämnden förtjänar kritik även för detta.

#### Övrigt

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

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Maria Karlströms har föredragit ärendet och byråchefen Christina Fredin har deltagit i beredningen.