

MYNDIGHETERS OCH MYNDIGHETSANSTÄLLDAS YTTRANDE^{*}

av Vilhelm Persson

Professor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

1. Inledning

När en anställd vid en myndighet uttalar sig kan det – beroende på omständigheterna – ses som uttryck för myndighetens ståndpunkt eller för privata åsikter. Uttalanden som görs på myndigheters vägnar görs ytterst i hela statens namn och kan ge uttryck för offentlig maktutövning. Därför har de en särskild ställning och får typiskt sett en mer objektiv karaktär jämfört med uttryck för enskilda människors uppfattningar.¹ I denna artikel diskuteras i vad mån denna ställning begränsar myndighetsanställdas yttrandefrihet.

Hur gränserna för offentliganställdas yttrandefrihet ska dras är en principiell fråga som har besvarats på olika sätt i olika stater.² Flera länder har infört mer eller mindre långtgående restriktioner avseende offentliganställdas yttranden. Exempelvis måste offentliganställda i Tyskland, även utanför anställningen, vara lojala med grunderna för författningen och inte uttrycka sig alltför hätskt.³ I Australien är begränsningarna långtgående och inkluderar även privat e-post skriven utanför arbetstid på privat dator.⁴ Europadomstolen har också godtagit att stater ställer upp krav på att myndighetsanställda

* Artikeln har *peer-review*-granskats.

¹ Se Hans-Gunnar Axberger: Meddelarfrihet – till statens tjänst?, i: Rättsfonden (utg.): Våra rättigheter V. Rättighetsperspektiv. Till minne av Gustaf Petré, Stockholm 2007, s. 91–106, på s. 100.

² Jfr till exempel Margaret O'Brien: Public Employees Restrictions on Political Activity in Canada, Australia, and the United Kingdom, *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2021, s. 319–356, särskilt s. 326 ff., Sebastian Nellesen: Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot: Determinanten der Teilnahme staatlicher Funktionsträger am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, Tübingen 2018, s. 21 ff., Thorsten Masuch: Vom Maß der Freiheit – Der Beamte zwischen Meinungsfreiheit und Mäßigungsgebot, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2021 s. 520–525, på s. 521 och Dirk Voorhoof – Patrick Humblet: The Right to Freedom of Expression in the Workplace under Article 10 ECHR, i: Filip Dorssemont m.fl. (red.): *The European Convention of Human Rights and the Employment Relation*, Hart Publishing 2013, s. 237–286, särskilt s. 242 f.

³ Se § 60 I 3 Bundesbeamtengesetz (BGBl. I S. 160), Tobias Wagner: Die Verfassungstreuepflicht im öffentlichen Dienst, *Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht* 2021, s. 183–186 och Masuch (ovan not 2).

⁴ Se O'Brien (ovan not 2), särskilt s. 340 f.

inte offentligt propagerar i politiska frågor och är lojala med sin arbetsgivare.⁵ Det har emellertid visat sig svårt att i sådana system helt tydligt beskriva exakt vilka anställda och vilka yttranden som omfattas av restriktioner.⁶

Ur svensk synvinkel har jag tidigare kunnat konstatera att offentlig-anställdas yttrandefrihet i privata sammanhang är mycket långtgående.⁷ Denna artikel är därför inriktad på uttalanden som har mer anknytning till myndigheterna. Särskilt behandlas gränsdragningen mellan privata yttranden och yttranden på myndighetens vägnar.

Frågor om myndighetsanställdas rättighetsskydd i förhållande till uttalanden med anknytning till arbetet kan uppkomma i olika situationer. Myndigheter kan vidta åtgärder mot anställda som har uttalat sig publikt om ärenden de anställda eller myndigheterna har handlagt, såsom när åklagare uttalar sig om åtal som kommer att väckas.⁸ Myndigheter kan vidare vidta åtgärder mot anställda som mer allmänt har yttrat sig – typiskt sett kritiskt – om förhållanden som direkt rör myndigheternas verksamhet, såsom hur de klarar av sina uppgifter, de anställdas arbetsvillkor eller organisationsfrågor.⁹ Myndigheter kan också proaktivt besluta om riktlinjer för sina anställdas mediekontakter avseende exempelvis vem som bör uttala sig och formerna för uttalanden.¹⁰

Om en myndighetsanställd upplever sig bli kritiserad efter att ha nyttjat sin yttrandefrihet kan det – ur närmast motsatt synvinkel – uppkomma frågor om huruvida kritiken mot den anställde har framförts på myndighetens vägnar eller varit uttryck för privat yttrandefrihet. Har exempelvis en kommunpolitiker kritiserat en frispråkig tjänsteman på kommunens vägnar eller privat?¹¹

⁵ Se Mikael Ruotsi: Svensk yttrandefrihet och internationell rätt. Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Uppsala 2020, s. 423 ff. och 439 f. med vidare hänvisningar till domstolens praxis samt Johan Hirschfeldt: Domares yttrandefrihet, i: Marianne Dahlén – Rolf Nygren (red.): Arbetslinjer och långa linjer. Vänbok till Mats Kumlien, De lege, Uppsala 2016, s. 117–128, på s. 123.

⁶ Se O'Brien (ovan not 2) särskilt s. 335 och 352 f.

⁷ Angående myndighetsanställdas uttalanden utan egentlig anknytning till anställningen se Vilhelm Persson: Offentlig anställning och privat yttrandefrihet, i: Johan Hirschfeldt m.fl. (utg.): Ord och rätt. Festskrift till Hans-Gunnar Axberger, Visby 2020, s. 415–436. Texten återpublicerades även i FT 2020 s. 243–260.

⁸ Jfr till exempel JO 2002/03 s. 486, JK beslut den 14 oktober 2008, dnr 5188-08-21 och JK beslut den 16 juli 2008, dnr 2927-08-31.

⁹ Jfr till exempel JO 2018/19 s. 288, JO 2007/08 s. 550 och JO 2002/03 s. 470.

¹⁰ Jfr till exempel JO 2019/20 s. 259, JO 2010/11 s. 613 och JO 2000/01 s. 581.

¹¹ Jfr till exempel JO 2000/01 s. 544, JO 2006/07 s. 473 och JK beslut den 11 december 2014, dnr 9846-14-30.

Härutöver innefattar kravet på saklighet i myndigheters verksamhet att allmänheten ska bemötas respektfullt.¹² I samband med detta har – i motsats till de ovannämnda situationerna – inte de myndighetsanställdas yttrandefrihet diskuterats.¹³ Antagligen har det ansetts föreligga ett så uppenbart samband med myndighetens verksamhet att det inte har funnits anledning att beröra den privata yttrandefriheten. Enlig min mening finns emellertid anledning att uppmärksamma att även myndighetsanställdas kontakter med avnämare kan rymma principiella yttrandefrihetsaspekter.

De tillsynsorgan som har haft anledning mest frekvent uttala sig om myndighetsanställdas yttrandefrihet i Sverige är Justitieombudsmannen (nedan JO) och Justitiekanslern (nedan JK). Huvudsakligt fokus för denna artikel är därför de bedömningar som dessa organ gjort. Grunden för undersökningen är de beslut som finns tillgängliga på JO:s och JK:s webbplatser. Även centrala beslut som inte är tillgängliga på webbplatserna och litteratur har beaktats. Det finns emellertid anledning att vara något försiktig i förhållande till äldre beslut eftersom praxis avseende meddelarfrihet för uttalanden i tjänsten ändrades ungefär vid millennieskiftet.¹⁴

Som bakgrund ges närmast nedan en översikt över regleringen av myndighetsanställdas och myndigheters yttranden (avsnitt 2). Därefter diskuteras tänkbara utgångspunkter för bedömningen av vilka yttranden som ska accepteras och vilka myndigheter får ingripa mot (avsnitt 3). Slutligen ges några avslutande kommentarer (avsnitt 4).

2. Reglering av privatpersoners och myndigheters yttranden

Den principiella skillnaden som finns mellan uttalanden som härrör från myndigheter och uttalanden som uttrycker privata uppfattningar medför att regleringen av de olika uttalandena har helt olika utgångspunkter. Nedan ges en översikt över regleringen av privatpersoners (avsnitt 2.1) respektive myndigheters (avsnitt 2.2) yttranden.

¹² Se till exempel Thomas Bull: Objektivitetsprincipen, i: Lena Marcusson (utg.): Offentlighetsprinciper, 3 uppl., Uppsala 2012, s. 97–132, på s. 130 ff.

¹³ Se till exempel JO beslut den 13 juni 2022, dnr 6978-2021, JO 2020/21 s. 387 och JO 2014/15 s. 368.

¹⁴ Jfr Axberger (ovan not 1), särskilt s. 106. Jfr även Gunnar Persson, Exklusivitetsfrågan. Om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrandefrihet och annan rätt, Stockholm 2002, s. 279 ff. Mitt intryck är att det inte finns tydliga skillnader mellan JO:s och JK:s bedömningar i denna fråga. Därför har jag behandlat dem på samma sätt. Det är emellertid inte uteslutet att en närmare undersökning hade visat på skillnader, jfr Thomas Bull: Offentligt anställdas yttrandefrihet och repressalieförbudets räckvidd, i: JO – Lagarnas väktare, Riksdagen 2009, s. 51–69.

2.1 Privatpersoners yttranden

Enligt regeringsformen (nedan RF) är, som bekant, var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet (2 kap. 1 §). Denna frihet kan begränsas (2 kap. 20–23 §§ RF). Det finns generella begränsningar som gäller för yttrandens innehåll och som gäller oavsett om yttranden är hänförliga till myndigheter eller enskilda. Exempelvis är det inte tillåtet att förtala, förolämpa eller sprida sekretessbelagd information (5 kap. 1–3 §§ och 20 kap. 3 § brottsbalken samt 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).¹⁵ Sålunda har JK ansett sig som särskild åklagare kunna väcka åtal mot myndighetsliganställda som uttalat sig i media, exempelvis i fråga om förtal, även om uttalandena gjorts i tjänsten.¹⁶

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns mer långtgående och preciserade bestämmelser om meddelarfrihet (se särskilt 3 respektive 2 kap.). Bestämmelserna gäller för meddelanden som är avsedda att publiceras i sådana medier som omfattas av dessa grundlagar, exempelvis tryckta skrifter, television och radio. JO och JK har emellertid inte tagit fasta på den skillnad som grundlagarna gör mellan olika slags medietyper, utan utgått från att skyddet för offentliganställda är lika omfattande oavsett om yttranden görs i särskilt grundlagsskyddade medier eller i andra, såsom i sociala medier.¹⁷

Detta skydd är omfattande. JK har exempelvis generellt slagit fast följande:

”En offentlig arbetsgivare kan därmed inte av sina anställda kräva att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa kan synas helt avvika från det arbetsgivaren står för. Eventuella anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes yttrande- och åsiktsfrihet. Förtroendet för myndigheterna upprätthålls inte genom tillsyn över de anställdas åsikter utan genom att verksamheten utövas under lagarna och kontrolleras rättsligt.”¹⁸

¹⁵ Jfr även Reinhold Fahlbeck: *Lagen om företagshemligheter. En kommentar och rättsöversikter*, 4 uppl., Stockholm 2019, särskilt s. 58 ff.

¹⁶ Se JK beslut den 16 juli 2008, dnr 2927-08-31. Jfr NJA 2000 s. 355 och JK beslut den 2 december 2019, dnr 6608-19-3.1.5. Att tillämpningsområdet för sekretessregler dock kan vara oklart illustreras av JO 2002/03 s. 486.

¹⁷ Se Bull (ovan not 14), särskilt s. 52 f. Jfr exempelvis JO 2010/11 s. 605, JK beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31 och Johan Hirschfeldt: *Öppenhet kring en myndighets verksamhet är nödvändig och bra – men tänk på juridiken innan det spårar ur på sociala medier*, i: Agneta Bäcklund m.fl. (utg.): *Vänbok till Fredrik Wersäll*, Uppsala 2018, s. 261–279, på s. 266. Härutöver förefaller Europarättslig reglering om visseblåsning i vissa situationer ge ett mer långtgående skydd än det svenska. Se Ruotsi (ovan not 3) särskilt s. 463 f. Det skulle emellertid föra alltför långt att här gå närmare in på denna reglering.

¹⁸ Se JK beslut den 13 november 2009, dnr 5240-09-30.

I och för sig har det inte ansetts möjligt att helt undantagslöst se myndighetsanställdas personliga åsikter som en privatsak. Det kan nämligen uppkomma en konflikt med myndighetens intresse att upprätthålla förtroendet för att den efterlever kraven på saklighet, objektivitet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF. Såväl JO och JK som Arbetsdomstolen har kommit fram till att det i princip finns en gräns för vilka uttalanden som en myndighet som arbetsgivare ska behöva acceptera arbetsrättsligt samt i förhållande till regleringen av förtroendeskadliga bisysslor och jäv. Samtliga dessa organ har emellertid betonat vikten av yttrandefriheten. Det är i mycket få fall som myndigheter som vidtagit åtgärder mot frispråkiga anställda har undgått att klandras, såvida de anställda inte brutit mot någon sekretessbestämmelse, gjort något annat slags brottsligt uttalande eller misskött sina arbetsuppgifter.¹⁹

Avseende yttranden är därmed myndighetsanställdas lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren svagare än privatanställdas.²⁰ Skyddet för yttrandefriheten innebär emellertid inte att anställda kan bortse från arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten ska bedrivas.²¹ Också offentliga arbetsgivare har rätt att förvänta sig att de anställda lojalt följer överordnades beslut och utför sina arbetsuppgifter, även om det innebär en faktisk begränsning av möjligheterna att uttrycka sig just då.²² Som exempel har nämnts att en lärare inte får ägna lektionstid till att förmedla sina åsikter i andra ämnen än det lektionen ska handla om.²³ I praktiken kan det emellertid för de inblandade ibland vara svårt att hålla isär vad som är misskötsamhet i arbetet och vad som är utnyttjande av yttrandefrihet.²⁴ Uttalanden som görs privat ska inte tas med i bedömningen av den anställdes vilja att lojalt utföra sina arbetsuppgifter.

¹⁹ Se Persson (ovan not 7). Jfr Per Larsson: Skyddet för visselblåsare i arbetslivet: en konstitutionell och arbetsrättslig studie, Stockholm 2015, s. 227 och 232 f. Larsson har dock ifrågasatt om 1 kap. 9 § RF egentligen kan utgöra ett stöd för begränsning av privat yttrandefrihet eftersom paragrafen enligt sin ordalydelse reglerar vad myndigheterna gör ”i sin verksamhet”, se s. 233 och 269 f.

²⁰ Se Larsson (ovan not 19), särskilt s. 270 f., jfr s. 234, Sophie Thörne – Göran Söderlöf: Yttrandefrihet på den landstings- och primärkommunala sektorn – ur ett arbetsrättsligt perspektiv, i: Kerstin Ahlberg (red.): Vänbok till Ronnie Eklund, Uppsala 2010, s. 587–608, särskilt på s. 590 samt Helena Linde – Göran Söderlöf – Sophie Mörkenstam Thörne: Yttrandefrihet och lojalitet. Vad gäller för anställda hos kommuner, landsting och regioner?, Stockholm 2013, s. 28 ff. För diskussion om den arbetsrättsliga lojalitetsplikten i förhållande till yttrandefriheten se Erik Sjödin – Niklas Selberg: Anställningsavtal, lojalitetsplikt och mänskliga fri- och rättigheter, Juridisk Tidskrift 2012/2013 s. 846–877.

²¹ Se till exempel JO 2007/08 s. 550, JO 1993/94 s. 493 II och JO beslut den 5 april 2012, dnr 3039-2011.

²² Se JO 2007/08 s. 550 och JO 1994/95 s. 554. Jfr JO 1995/96 s. 454.

²³ Se JO 1993/94 s. 489 I och JO 1993/94 s. 496, där det hänvisas till JO beslut den 30 september 1986, dnr 1352-1983.

²⁴ Se Thörne – Söderlöf (ovan not 20) s. 590.

gifter.²⁵ Begränsningar av möjligheter att nyttja arbetstid och arbetsplats för yttranden berörs något mer utförligt nedan (avsnitt 3.2).

Yttrandefriheten innebär inte heller någon rätt att uttala sig på myndighetens vägnar. En anställd kan exempelvis inte kräva att i tjänsten få hålla föredrag eller föreläsningar för att kommentera arbetsgivarens verksamhet.²⁶ Myndigheter är oförhindrade att genom generella riktlinjer bestämma och klargöra för medarbetarna att det bara är vissa personer som ska uttala sig på myndighetens vägnar.²⁷ I linje med detta har i litteraturen framförts att myndigheter bör ha riktlinjer för i vad mån och hur myndigheterna kan låta sig representeras av enskilda.²⁸ Det måste emellertid betonas att myndigheterna inte får ge intryck av att sådana riktlinjer begränsar de anställdas privata yttrandefrihet, vilket myndigheter åtskilliga gånger fått kritik för.²⁹

I viss mån kan myndighetsanställdas uttalanden indirekt ge upphov till åtgärder av arbetsgivaren. Myndigheter har nämligen både möjlighet och skyldighet att vidta åtgärder när det förekommer samarbetsproblem på arbetsplatsen. Det är givetvis tänkbart att sådana problem kan uppkomma till följd av uttalanden som någon anställd gjort. De åtgärder som myndigheten vidtar får emellertid inte vara inriktade på uttalandena i sig och innehållet i dem, utan måste ta sig an samarbetsproblemen mer neutralt.³⁰

Även i andra situationer kan sambandet med en anställds yttranden vara så svagt att myndigheter kan få vidta åtgärder. Sålunda har JO uttalat att universitet och högskolor får utreda misstankar om vetenskaplig ohederlighet i forskning även om misstankarna uppstår efter att forskaren i fråga har uttalat sig i media.³¹

Sammantaget kan konstateras att yttrandefriheten är den dominerande utgångspunkten vid bedömningen av privatpersoners yttranden. Det krävs mycket speciella situationer för att myndigheter ska få vidta åtgärder med anledning av anställdas privata yttranden.

Avslutningsvis kan i detta sammanhang även nämnas att det har förekommit att anställda har upplevt sig pressade att delta i myndigheters opinionsbildande verksamhet. Det har inte minst diskuterats i samband med myndigheters deltagande i Pridefestivaler. Därvid har JO framhållit att 2 kap. 2 §

²⁵ Se till exempel JO 2007/08 s. 550, JO 1993/94 s. 493 II och JO beslut den 5 april 2012, dnr 3039-2011.

²⁶ Se JO 2004/05 s. 73.

²⁷ Se JO 2000/01 s. 581.

²⁸ Se Lena Marcusson: Myndigheter, domare och deltagande i opinionsbildande verksamhet, SvJT 2019 s. 159–164, på s. 163.

²⁹ Se till exempel JO 2004/05 s. 73, JO 2000/01 s. 581 och JO 1995/96 s. 454.

³⁰ Se till exempel AD 2011 nr 15, AD 2011 nr 74 och Larsson (ovan not 19) s. 226.

³¹ Se JO 2007/08 s. 439. Jfr Marcusson (ovan not 28) s. 163.

RF innebär att ingen får tvingas att delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller annan meningsyttring. Det är därför viktigt att myndigheter inte ger intryck av att någon skulle vara tvingad till det.³² Regeringsformens skydd mot att tvingas delta i sådana meningsyttringar är absolut, det vill säga det kan inte begränsas (2 kap. 20 § RF e contrario). Det kan förklara att skyddet uppenbarligen anses gälla även deltagande inom ramen för myndighetens verksamhet. Detta ser jag som en skillnad jämfört med skyddet för yttrandefrihet. Vad gäller yttranden i andra sammanhang än sådana meningsyttringar förmodar jag att anställda inte har motsvarande möjligheter att välja bort arbetsuppgifter. Jag ser inte något rättsligt hinder mot att en anställd – exempelvis en kommunikatör – ges i arbetsuppgift att kommunicera myndighetens uppfattning i HBTQ-frågor, även om denna uppfattning skulle skilja sig från den anställdes personliga åsikter. En sådan arbetsuppgift skulle inte stå i strid med den negativa yttrandefrihet som skyddas av 2 kap. 2 § RF eftersom detta skydd endast omfattar den anställdes egen – personliga – åskådning. Arbetsuppgiften skulle emellertid i princip inte begränsa den anställdes möjligheter att privat ge uttryck för sin egen uppfattning. Bland annat därför bör det ur praktisk synvinkel vara betydligt lämpligare att ge arbetsuppgiften till en anställd som kan antas ta sig an uppgiften med större entusiasm. En mer principiell fråga som anknyter till detta är vidare om myndigheters opinionsbildande verksamhet på något sätt kan skada förtroendet för dem.³³ Den frågan ligger emellertid lite vid sidan av den enskilde medarbetarens yttranden och det skulle därför leda alltför långt att diskutera den vidare i denna artikel. Här kan dock konstateras att flertalet bedömare i vart fall utgår från att domare inte är förhindrade att delta i Pridefestivaler privat.³⁴

³² Se JO beslut den 28 mars 2017, dnr 7293-2016.

³³ Se vidare angående denna fråga exempelvis prop. 2009/10:175 s. 38 ff., SOU 2007:107, Göran Lysén: Om hur de svenska domstolarna blev självständiga – eller om hur det egentligen var och senare blev!?, SvJT 2020 s. 605–629, särskilt s. 624 ff., Anders Eka m.fl.: Domstolars deltagande i Pridefestivalen – en inte alldeles enkel fråga, SvJT 2019 s. 348–353, Gudrun Antemar m.fl.: En objektiv domstol i en modern tid, SvJT 2018 s. 835–836, Daniel Bergström: Domstolarnas deltagande i Pridefestivalen – kritiska konstitutionella synpunkter, SvJT 2018 s. 827–834 samt Marcusson (ovan not 28).

³⁴ Jfr Marcusson (ovan not 28) s. 163, Bergström (ovan not 33) s. 834 och Eka (ovan not 33) s. 349. Jfr dock Lysén (ovan not 33) s. 625, där det framhålls att om domare i sådana sammanhang använder myndighets- eller domstolseblem antyder det klart en viss politisering av vederbörandes tjänst.

2.2 Myndigheters yttranden

Tidigare rådde viss osäkerhet avseende myndighetsanställdas möjligheter att åberopa meddelarfrihet även för uttalanden som var en del i deras arbetsuppgifter. Sedan ett par decennier har emellertid tillsynsorgan tydligt förklarat att myndigheter inte skyddas av vare sig meddelarfrihet eller yttrandefrihet i övrigt.³⁵ Högsta domstolen slog i NJA 1995 s. 677 fast att tryckfrihetsförordningen reglerar enskildas rättigheter gentemot det allmänna och därför inte hindrade ingripanden enligt marknadsföringslagen mot en myndighets uttalanden.

Det har även konstaterats att när någon uttalar sig på myndighetens vägnar i ett pressmeddelande eller sociala medier, eller under en intervju eller en pressträff omfattas uppgiftslämnandet inte av meddelarfriheten.³⁶ Inte heller inom ramen för utställningsverksamhet skyddas en myndighet av yttrandefrihet.³⁷ Samma ramar gäller därmed för myndigheters uttalanden som för myndigheternas övriga verksamhet.

En grundläggande förutsättning för att en myndighet ska få yttra sig är att yttrandet avser något som ligger inom myndighetens kompetens. I ett beslut anförde JO att en myndighet inte hade haft talerätt i ett ärende som en av myndighetens anställda hade yttrat sig om, vilket JO ansåg talade mot att yttrandet hade gjorts på myndighetens vägnar.³⁸ Detta bör emellertid inte leda till slutsatsen att uttalanden som görs i frågor utanför en myndighets formella kompetens aldrig görs på myndighetens vägnar. Exempelvis ifrågasatte JO i ett annat beslut en länsstyrelse som hade fridlyst ett folkloristiskt sjöodjur, och framhöll ”det självklara kravet att de som fullgör uppgifter i den offentliga förvaltningen inte ägnar tid och kraft åt sådant som ligger utanför deras skyldigheter och åligganden”.³⁹ Givetvis får myndigheter inte heller yttra sig på ett sätt som strider mot andra myndigheters självständighet (12 kap. 2 § RF).

Innehållet i myndigheters yttranden har bland annat diskuterats i förhållande till myndigheters opinionsbildande verksamhet. Därvid har noterats att det finns myndigheter som har fått i uppdrag att agera opinionsbildande men

³⁵ Se Johan Hirschfeldt: ”Anslagstavlan” och annan aktiv myndighetsinformation – JO möter ett nytt område inom den moderna förvaltningen, i: JO – Lagarnas väktare, Riksdagen 2009, s. 183–212, på s. 197, Larsson (ovan not 19) s. 267, Axberger (ovan not 1), särskilt s. 106 och Marcusson (ovan not 28) s. 159.

³⁶ Se till exempel JK beslut den 16 juli 2008, dnr 2927-08-31, JK beslut den 4 november 2005, dnr 5602-05-31, Hirschfeldt (ovan not 17) s. 265 och Hirschfeldt (ovan not 35) s. 190 f.

³⁷ Se JO 2011/12 s. 605.

³⁸ Se JO 2005/06 s. 351.

³⁹ Se JO 2006/07 s. 362. Jfr JO 2003/04 s. 33 och JO 2003/04 s. 191.

att det kan stå i spänningsförhållande till de grundläggande krav på objektivitet, saklighet och opartiskhet som bland annat lyfts fram i 1 kap. 9 § RF.⁴⁰

Att en myndighets uttalanden ska röra något inom myndighetens kompetens hänger samman med dessa krav. De gäller generellt även för myndigheters yttranden.⁴¹ Det är viktigt att det inte framstår som att myndigheter har förutfattade meningar eller tar obefogad ställning till förmån för någon. Myndigheter har också ett ansvar att skydda enskildas integritet.⁴²

Vad kravet på saklighet innebär mer exakt bedöms vid en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Exempelvis kritiserade JO en polisinspektör som medverkade i en film som ett politiskt parti hade spelat in. I filmen framförde han ”att arbetssituationen för poliser har blivit sämre och att han hoppas att samhället i framtiden ska ta människors säkerhet på allvar”. Samtidigt visades bilder på honom när han iklädd polisuniform körde en polisbil.⁴³ I ett annat fall hade JO inte invändningar mot att Kammarkollegiet inte vidtagit åtgärder mot en medarbetare som framträdde i en film som hade spelats in av en intresseförening som han var medlem i. I filmen hade han uttalat sig om juridiska aspekter rörande vattenkraft. Kammarkollegiet ansåg att han uttalat sig i tjänsten och att filmen kännetecknades av ett sakligt och informativt förhållningssätt i en uppmärksammas och angelägen miljöfråga.⁴⁴ Om de olika bedömningarna berodde på olika krav avseende olika myndigheter, kopplingen till politiskt parti snarare än intresseförening, den närmare utformningen av filmen eller andra faktorer är svårt att utläsa av besluten.

Kravet på saklighet innefattar också en skyldighet att bemöta enskilda respektfullt. JO har anfört att ”[e]tt gott bemötande är viktigt både för att den enskilde har rätt till det och för att förtroendet för den offentliga förvaltningen ska kunna upprätthållas”.⁴⁵ Exempelvis riktade JO allvarlig kritik mot en handläggare hos Försäkringskassan som trodde att hon hade avslutat ett telefonsamtal men som i stället råkade lämna ett meddelande på en försäkrads telefonsvarare. Meddelandet innehöll svordomar och nedsättande omdömen om den försäkrade och om sjukskrivna personer i allmänhet, vilket JO fram-

⁴⁰ Se referenser i not 33 ovan.

⁴¹ Till exempel JK beslut den 15 april 2015, dnr 1528-15-30, Hirschfeldt (ovan not 17) s. 265 f. och Hirschfeldt (ovan not 35) s. 190 f.

⁴² Se Hirschfeldt (ovan not 17) s. 264 f., JO 2010/11 s. 616 och JO 2011/12 s. 605. Jfr Axberger (ovan not 1) s. 99 och bet. 2004/05:KU20 s. 115 f. Se vidare Hirschfeldt (ovan not 35) angående krav på myndigheters informationsverksamhet.

⁴³ Se JO 2018/19 s. 334.

⁴⁴ Se JO 2019/20 s. 669.

⁴⁵ Se bland annat JO beslut den 13 juni 2022, dnr 6978-2021, JO 2020/21 s. 387 och JO beslut den 11 februari 2019, dnr 7274-2017.

höll stred mot saklighetskravet i 1 kap. 9 § RF.⁴⁶ Även vid diskussioner med kollegor ska myndighetsanställda ha ett respektfullt förhållningssätt.⁴⁷

JO har flera gånger kommenterat myndigheters kommunikation via webbplatser och sociala medier. Även sådan kommunikation måste uppfylla regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.⁴⁸ Enskildas integritet behöver också skyddas.⁴⁹ JO har därvid visserligen uttryckt förståelse för att uttryckssättet i viss mån behöver anpassas för att upplevas som relevant och intresseväckande på sociala medier. Inlägg måste emellertid ha en respektfull ton och får inte uppfattas som raljerande eller nedvärderande. Utgångspunkten är att myndigheters inlägg ska innehålla fakta snarare än att ge uttryck för åsikter.

JO har i och för sig ansett att 1 kap. 9 § RF inte behöver hindra att en myndighets webbplats även innehåller debattinlägg och andra opinionsyttringar. Detta förutsätter dock att webbplatsen som helhet uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet.⁵⁰ Myndigheter har även i övrigt ett ansvar att agera objektivt, sakligt och opartiskt när de har roller som innebär att de möjliggör att sprida budskap från andra. Exempelvis var JO kritisk när en organisation på oklara grunder nekades att nyttja annonsplatser i kommunal kollektivtrafik.⁵¹

JK har kommit fram till att uttalanden på myndigheters vägnar också kan ge upphov till skadeståndsansvar.⁵² Däremot har JK inte ansett att en myndighet blir skadeståndsansvarig för uttalanden som en anställd gör inom ramen för sin meddelarfrihet, även om de har nära anknytning till tjänsten.⁵³ JK har härvid dragit paralleller till ovannämnda NJA 1995 s. 677, där Högsta domstolen slog fast att tryckfrihetsförordningen inte hindrade ingripanden enligt marknadsföringslagen mot en myndighets uttalanden.

Sammantaget kan konstateras att myndigheters rätt att yttra sig är tydligt begränsad, särskilt av kraven på saklighet opartiskhet och objektivitet. När det är myndigheters ståndpunkter som framförs ska myndighetsanställda därför endast förmedla uppfattningar och uttryckssätt som lever upp till dessa krav.

⁴⁶ Se JO 2019/20 s. 457.

⁴⁷ Se Hans Eklund, Vad får en domare säga (och inte)?, i: Simon Andersson – Katrin Lainpelto (red.): Festskrift till Christian Diesen, Stockholm 2014, s. 157–177, på s. 168 f., med vidare hänvisningar.

⁴⁸ Se till exempel JO 2019/20 s. 54, JO 2010/11 s. 616 och JO 2016/17 s. 367.

⁴⁹ Se JO 2016/17 s. 360 och JO 2014/15 s. 137. Se även JK beslut den 25 september 2007, dnr 1803-07-31.

⁵⁰ Se JO 2012/13 s. 485. Se även Hirschfeldt (ovan not 17) s. 270.

⁵¹ Se JO 2014/15 s. 660. Se även till exempel JO 2016/17 s. 671 och JO 2010/11 s. 622.

⁵² Se JK beslut den 22 januari 2010, dnr 3271-08-40 och JK beslut den 28 januari 2003, dnr 3559-02-40.

⁵³ Se JK beslut den 28 januari 2003, dnr 3559-02-40.

3. Uttalanden med anknytning till arbetet

Som redan nämnts, innebär det faktum att myndigheter företräds av anställda att samma person dels kan vara den som förmedlar en myndighets uppfattning, dels kan ge uttryck för privata uppfattningar. Ibland är det uppenbart att personen uttalar sig på myndighetens vägnar, exempelvis när myndighetens formella beslut undertecknas. På motsvarande sätt kan det vara uppenbart att ett uttalande är helt privat, exempelvis i en hejarklack på en fotbollsmatch.

Emellertid kan det uppkomma situationer som inte är uppenbara. JK har flera gånger påtalat att det råder en viss osäkerhet om vad som gäller i gränsområdet mellan ”å ena sidan uttalanden som helt klart görs i tjänsten av någon som företräder myndigheten och å andra sidan uttalanden som visserligen har samband med tjänsten men snarast har karaktär av personliga meningsyttringar”.⁵⁴ Även i doktrin har anförts att det uppkommer flera svårbedömda gränsdragningsproblem.⁵⁵

JO har betonat att det inte får råda någon tvekan om huruvida en offentligt anställd tjänsteman uppträder i tjänsten eller som privatperson. På grund av detta kritiserades den polis som i det ovannämnda fallet hade medverkat i en politisk reklamfilm iförd uniform.⁵⁶ Det kan tyda på att myndighetsanställda har en skyldighet att tydliggöra om de uttalar sig på sin arbetsgivares vägnar eller privat när det kan finnas risk för missförstånd. Axberger har nämnt en skyldighet att framföra ”budskap på ett sådant sätt att det inte uppfattas som härrörande från myndigheten”.⁵⁷ JK har möjligen något mer återhållsamt anfört att det visserligen är ”angeläget att medarbetaren inte uttalar sig på ett sätt som kan uppfattas vara för myndighetens räkning, men någon skyldighet för de anställda att alltid aktivt klargöra detta finns inte. Normalt torde det inte finnas någon risk för missuppfattningar. Det gäller naturligtvis särskilt i situationer där medarbetaren är kritisk mot myndighetens eller ledningens agerande.”⁵⁸ I linje med detta har Larsson framhållit vikten av yttrandefriheten och anfört att uppgiftslämnande i tveksamma fall bör omfattas av meddelarfrihet.⁵⁹

⁵⁴ Se JK beslut den 14 oktober 2008, dnr 5188-08-21, JK beslut den 17 juli 2008, dnr 4023-07-21, JK beslut den 28 januari 2003, dnr 3559-02-40 och JK beslut den 4 november 2005, dnr 5602-05-31.

⁵⁵ Se Axberger (ovan not 1) särskilt s. 102 och 106.

⁵⁶ Se JO 2018/19 s. 334. Jfr angående skyldighet för myndighetsanställda att klargöra om kontakter med andra myndigheter sker privat eller i tjänsten exempelvis JO 2018/19 s. 494, JO 2014/15 s. 672 och JO 2004/05 s. 54.

⁵⁷ Se Axberger (ovan not 1) s. 98.

⁵⁸ Se JK beslut den 23 juni 2009, dnr 4660-08-30.

⁵⁹ Se Larsson (ovan not 19) s. 106 och 109. Jfr Hirschfeldt (ovan not 5) s. 121.

Att en myndighetsanställd har som avsikt att uttala sig privat behöver emellertid inte vara avgörande för bedömningen av uttalandet. Det behöver göras en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna vid uttalandet. Hur allmänheten uppfattar uttalandet är betydelsefullt.⁶⁰ Faktorer som inkluderas i denna bedömning rör dels hur innehållet förhåller sig till arbetsuppgifterna för den person som uttalat sig (avsnitt 3.1), dels platsen och formerna för uttalandet (avsnitt 3.2). Därutöver förefaller det också finnas utrymme för en mer generell avvägning mellan bakomliggande intressen (avsnitt 3.3).

3.1 Relation till arbetsuppgifter

Ibland har anförts att det är uttalanden som görs ”i tjänsten” eller som uppfattas göras i tjänsten som undantas från skyddet för privat yttrandefrihet. Uttrycken ”i tjänsten” och ”på myndighetens vägnar” förefaller ofta användas synonymt.⁶¹ Att uttalanden görs ”i tjänsten” förefaller också relativt tydligt beskriva de uttalanden som inte skyddas av yttrandefriheten. Detta innebär emellertid inte att formella anställningsförhållanden behöver vara avgörande. Det inte är nödvändigt att vara anställd av en myndighet för att få uttala sig på myndighetens vägnar. Sålunda har JK framhållit att poliser som är anställda vid en polismyndighet men som är verksamma vid Ekobrottsmyndigheten kan anses uttala sig för denna myndighets räkning.⁶²

En första faktor vid bedömningen av om ett uttalande görs privat eller på myndighetens vägnar är anknytningen till den myndighetsanställdes arbetsuppgifter. JK har därvid flera gånger anført att: ”Verkschefer och vissa andra högre tjänstemän kan ofta ha en sådan ställning att de som personer är intimt förknippade med de tjänster som de upprätthåller. Det kan då vara svårt att avgöra när de uttalar sig på myndighetens vägnar eller som medborgare i allmänhet.”⁶³

JK anförde exempelvis detta avseende uttalanden som en landshövding hade gjort i en TV-sänd intervju. Därvid noterade JK att beslut i det ärende som intervjun gällde skulle fattas i samråd med länsstyrelsen. Enligt JK talade det mest för att landshövdingen hade uttalat sig i egenskap av chef för länsstyrelsen, även om uttalandet ”torde innefatta en personlig meningsyttring”.

⁶⁰ Se Larsson (ovan not 19) s. 270, jfr s. 106 och 267. Jfr Axberger (ovan not 1) s. 102.

⁶¹ Se till exempel Axberger (ovan not 1), JK beslut den 4 november 2005, dnr 5602-05-31 och Hirschfeldt (ovan not 17) s. 265.

⁶² Se JK beslut den 23 juni 2009, dnr 4660-08-30. Jfr Hirschfeldt (ovan not 17) s. 273 f.

⁶³ Se JK beslut den 4 november 2005, dnr 5602-05-31, JK beslut den 17 juli 2008, dnr 4023-07-21 och JK beslut den 28 januari 2003, dnr 3559-02-40. Jfr JK beslut den 7 augusti 2008, dnr 7068-06-21, 7069-06-21 och 1189-07-21, där det framhölls att den som uttalat sig hade en helt underordnad ställning.

Därmed personifierade han länsstyrelsen och hans uttalande skulle ses som ett uttalande från länsstyrelsen.⁶⁴ JK anger inte uttryckligen att sådana högre tjänstemän har mer begränsade möjligheter att uttala sig privat än andra. Landshövdingen förefaller emellertid bli förknippad med samtliga myndighetens ärenden på ett sätt som inte en lägre befattningshavare hade blivit.

Bland annat med hänvisning till detta JK-beslut konstaterades inför regleringen av meddelarfrihet i kommunala företag att vissa högre befattningshavare i praktiken har en begränsad meddelarfrihet. Rättstillämpningen sades få avgöra var gränsen för meddelarfriheten går. I regleringen undantogs styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, verkställande direktörer och vice verkställande direktörer.⁶⁵ Motsvarande bedömning gjordes när meddelarfriheten utvidgades till vissa enskilda verksamheter.⁶⁶

Även i litteraturen har påtalats att det är särskilt svårt att i vissa tjänster hålla isär uttalanden på myndigheters vägnar och privata yttranden. Särskilt har det framhållits att det kan vara svårt avseende högt uppsatta tjänstemän och inom rättsväsendet.⁶⁷ Som exempel har framhållits när en generaldirektör uttalar sig om en ren tjänsteangelägenhet samt när det tydligt framgår att en domare uttalar sig i egenskap av domare och med anknytning till tjänsteuppgifterna på domstolen.⁶⁸ Det har även noterats att vissa ämbeten har personliga benämningar, såsom Justitiekanslern och Riksåklagaren, vilket ytterligare stärker kopplingen mellan personen och ämbetet.⁶⁹ Även om de som uttalar sig säger sig göra det endast som privatperson, eller om det annars framgår att uttalandet är ett privat uttryck, kan det i sådana fall vara motiverat att begränsa meddelarfriheten.⁷⁰ Larsson har framfört att det för högt placerade personer kan bli tal om en konvergens mellan större risk för identifikation med myndigheten och starkare lojalitetsplikt.⁷¹

I ett fall bedömde JK att en ordförande i en kommunal nämnd som i en radiointervju kommenterat en begäran att få ut allmänna handlingar inte åtnjöt meddelarfrihet. JK konstaterade att kommentaren gällde begäran hos

⁶⁴ Se JK beslut den 4 november 2005, dnr 5602-05-31. Jfr JO 2019/20 s. 60. Jfr dock äldre praxis angående meddelarfrihet för kulturrådets ordförande, JO 1984/85 s. 278.

⁶⁵ Se prop. 2005/06:162 s. 11 och 13 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen.

⁶⁶ Se prop. 2016/17:31 s. 34 och 4 § andra stycket lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

⁶⁷ Se Axberger (ovan not 1), särskilt s. 101 och 104, Thörne – Söderlöf (ovan not 19) s. 590 och Larsson (ovan not 19) 108 f., jfr s. 268. Jfr angående speciellt domares situation Lysén, särskilt s. 627 f., Eklund (ovan not 47) och Hirschfeldt (ovan not 5). Jfr även AD 2003 nr 51 och AD 2007 nr 20.

⁶⁸ Se Hirschfeldt (ovan not 17) s. 265.

⁶⁹ Se Axberger (ovan not 1) s. 101.

⁷⁰ Se Axberger (ovan not 1) s. 104.

⁷¹ Se Larsson (ovan not 19) s. 268 och 279.

den myndighet där hon var chef och att hon deltagit i handläggningen genom beredning av ett beslut om förskottsbetalning. I sådana situationer ansåg JK att utrymmet för privata uttalanden vid sidan om tjänsten är ytterst begränsat. JK:s beslut kan emellertid tolkas som att andra delar av intervjun skulle kunna omfattas av meddelarfrihet eftersom de rörde mer personliga meningsyttringar som inte hade lika klart samband med uppdraget som nämndordförande.⁷²

En påfallande stor andel av de fall som publicerats på JK:s webbplats rör uttalanden av åklagare. JK har noterat att åklagare visserligen inte allmänt sett kan anses företräda sin myndighet. ”Av reglerna i rättegångsbalken följer emellertid att fullgörandet av åklagaruppgifter inte har lagts på Åklagarmyndigheten som sådan, utan på de enskilda åklagarna som personer.” I förhållande till de specifika ärenden som en åklagare handlägger är därför utrymmet för privat agerande begränsat.⁷³ Inte alla åklagaruttalanden har emellertid ansetts göras på myndighetens vägnar. JK ansåg att en åklagare omfattades av meddelarfrihet när han angående två experter i ett mål uttalade att det var hans ”bestämda uppfattning att de går att köpa för pengar. Ändå talar de under ed och det finns skäl att titta på det”.⁷⁴

En annan grupp offentliganställda som har lyfts fram är kommunikatörer.⁷⁵ Avseende en informationsdirektör som hade det övergripande ansvaret för myndighetens kontakter med medierna uttalade JK att det borde krävas att det av omständigheterna framgår att uttalandet inte görs för myndighetens räkning.⁷⁶ Möjligen kan det uppfattas som en viss presumtion för att sådana personer uttalar sig på sin arbetsgivares vägnar, men det måste fortfarande göras en prövning av omständigheterna i fallet. Det har också förekommit att JO inte närmare har berört det faktum att en tjänsteman har haft kommunikationsansvar.⁷⁷ JO har härutöver anført att personalen vid utlandsmyndigheterna fungerar som representanter för det offentliga Sverige och regeringen samt att det innebär vissa begränsningar i möjligheterna att göra bruk av sin yttrandefrihet.⁷⁸

⁷² Se JK beslut den 17 juni 2022, dnr 2021/5842.

⁷³ Se JK beslut den 17 juli 2008, dnr 4023-07-21 och JK beslut den 5 juni 2012, dnr 4235-11-21. Jfr JK beslut den 14 oktober 2008, dnr 5188-08-21. Jfr även JO 2021/22 s. 472, där det inte diskuterades om en åklagare hade åtnjutit meddelarfrihet vid en pressträff om Palmeutredningen.

⁷⁴ Se JK beslut den 28 januari 2003 och dnr 3559-02-40. Jfr JK beslut den 22 september 2000, dnr 2780-00-30.

⁷⁵ Se Larsson (ovan not 19) s. 106.

⁷⁶ Se JK beslut den 16 juli 2008, dnr 2927-08-31. Jfr JK beslut den 12 februari 2016, dnr 197-16-30.

⁷⁷ Se JO 2003/04 s. 396.

⁷⁸ Se JK beslut den 7 augusti 2008, dnr 7068-06-21, 7069-06-21 och 1189-07-21.

För andra befattningshavare ligger det närmare till hands att uttalanden omfattas av meddelar- eller annan yttrandefrihet. JK har anfört att en polisman i regel anses ha meddelarfrihet vid kontakter med media. Detta gäller emellertid inte när det tydligt framgår att ett uttalande görs på myndighetens vägnar.⁷⁹ Det fall som JK avsåg rörde en lokal polischef som hade intervjuats om polisarbete som han hade varit kommenderingschef för. I linje med ovannämnda beslut som rört åklagare, uttalade JK att utrymmet för privata uttalanden är mycket begränsat i en sådan situation.

Vissa slags anställningar får uppfattas som så självständiga i förhållande till arbetsgivaren att det krävs särskilt tydliga omständigheter som visar att ett uttalande görs på myndighetens vägnar. Enligt min mening finns exempelvis en relativt stark presumtion för att uttalanden i media av forskare och lärare vid universitet- och högskolor inte ska uppfattas som ett officiellt uttalande på lärosätets vägnar.

Sammanfattningsvis har JO och JK fäst vikt vid dels vilken befattning den som uttalar sig har, dels kopplingen till de konkreta ärenden som den anställda har att handlägga. Detta är två aspekter som ofta får bedömas tillsammans. Ju högre upp i organisationen en person befinner sig och ju närmare ett uttalande är kopplat till ärenden som personen handlägger, desto mer sannolikt är det att uttalandet anses göras på myndighetens vägnar. Myndighetsanställda är emellertid principiellt sett inte alls förhindrade att använda kunskaper och erfarenheter som har förvärvats under arbetet.⁸⁰

3.2 Formerna för yttrandet

Även platsen och formerna för yttranden har uppmärksammats vid bedömningen av myndighetsanställdas yttranden. Här diskuteras uttalanden under arbetstid eller på arbetsplatsen (3.2.1) uttalanden i myndighetens kommunikationskanaler (3.2.2) och vissa övriga faktorer som kan indikera anknytning till arbetet (3.2.3).

3.2.1 Under arbetstid eller på arbetsplatsen

I vart fall ur arbetsgivarens perspektiv torde arbetstiden och arbetsplatsen uppfattas huvudsakligen som tid och plats för just arbete. Det förefaller därför vara en naturlig utgångspunkt att majoriteten av yttranden som framförs på en myndighets arbetsplats får hänföras till myndighetens verksamhet och

⁷⁹ Se JK beslut den 12 februari 2016, dnr 197-16-30. Jfr Axberger (ovan not 1), särskilt s. 104 f.

⁸⁰ Jfr till exempel Värdegrundsdelegationen: Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, Informationsmaterial från Finansdepartementet, dnr S2013.011, särskilt s. 13, Axberger (ovan not 1) s. 98 och Larsson (ovan not 19) s. 234.

därmed inte omfattas av yttrandefrihet. En presskonferens i myndighetens lokaler har exempelvis framhållits typiskt sett kunna hänföras till myndigheten.⁸¹ Det förefaller också rimligt att uttalanden som riktas till myndigheters avnämare i allmänhet hänförs till myndigheterna om kontakterna sker på arbetstid och på arbetsplatsen.

Som ovan nämnts (avsnitt 2.1) har JO i en del fall accepterat att arbetsgivare kräver att arbetstagare inte fullt ut utnyttjar sin yttrandefrihet på arbetstid. JO har emellertid framhållit att begränsningar av möjligheter att utnyttja meddelarfrihet bara kan accepteras om nyttjandet skulle inkräkta på arbetet. Myndigheter får dessutom inte utfärda förbud generellt utan endast i det enskilda fallet och i den akuta arbetssituationen. Därvid gjordes bedömningen att det knappast kan inkräkta på arbetet om en anställd på arbetstid blir intervjuad av en journalist.⁸² JO har framhållit att det inte har betydelse om initiativet till en intervju tas av den anställda eller en journalist.⁸³

Inte heller det faktum att ett uttalande görs i en myndighets lokal behöver innebära att det anses göras på myndighetens vägnar. JO har understrukt att yttrandefriheten innebär att offentliganställda även på arbetstid får uttrycka personliga uppfattningar om arbetsgivarens verksamhet. Förskolelärare som arbetade i sina privata kläder borde därför inte ha hindrats från att bära tröjor eller knappar med budskap från det så kallade Förskoleupproret. Kommunen hade inte heller visat att bärandet av tröjorna och knapparna hade inverkat negativt på verksamheten.⁸⁴ I linje med detta kritiserade JO också att åtgärder vidtogs mot lärare som satte upp anslag riktade till elever och föräldrar på anslagstavlor och dörrar i sin skola.⁸⁵

I andra beslut har JO visserligen anförts att myndigheters lokaler inte är allmänna platser där allmänheten fritt kan uppehålla sig och att massmedia därför inte har rätt att vistas där mot myndighetsledningens vilja.⁸⁶ Det krävs dock sakliga skäl för att begränsa tillträdet. Det är inte tillåtet att allmänt förbjuda intervjuer i myndighetslokaler, eftersom det vore oförenligt med förvaltningsrättsliga principer om service och tillgänglighet. Eventuella begränsningar som införs måste vara nödvändiga med hänsyn till den specifika myndighetens verksamhet.⁸⁷ JO har sagt sig ha förståelse för om en skolledning

⁸¹ Se Axberger (ovan not 1) s. 95 och 104 f.

⁸² Se JO 1994/95 s. 538 och JO 1995/96 s. 451. Jfr JO 2019/20 s. 259 och JO 1994/95 s. 554.

⁸³ Se JO 1994/95 s. 554.

⁸⁴ Se JO 2019/20 s. 247 och JO beslut den 25 juni 2019, dnr 4228-2018.

⁸⁵ Se JO 2006/07 s. 506.

⁸⁶ Se JO 2000/01 s. 581 och JO 1995/96 s. 451.

⁸⁷ Se JO 2011/12 s. 594.

reagerar negativt på att en lärare tar in en reporter och en fotograf i en lokal där det pågår undervisning.⁸⁸

Ur arbetsrättslig synvinkel har Larsson urskilt en uppdelning i Arbetsdomstolens praxis mellan yttranden i sig och konsekvenser som uppkommer till följd av yttrandena, såsom att de upptar så mycket tid att arbetsuppgifterna blir lidande. Medan yttranden i sig är grundlagsskyddade kan konsekvenser som uppkommer innebära brott mot anställningsavtalet.⁸⁹

Att ett uttalande görs under arbetstid eller i en myndighets lokaler kan således tala för att uttalandet görs på myndighetens vägnar och därmed inte omfattas av yttrandefrihet, men det är inte alls avgörande. Tvärt om har de anställda en omfattande yttrandefrihet även i sådana situationer. Arbetsgivarerna har visserligen rätt att ingripa om utövandet av yttrandefriheten riskerar att störa myndighetens verksamhet, men det krävs tydliga och sakliga bevis på risken för störning. På motsvarande sätt visar de beslut som nämndes ovan (avsnitt 3.1) att även uttalanden utanför arbetsplatsen och arbetstiden kan anses hänförliga till myndigheten.

3.2.2 Myndighetens kommunikationskanaler

Om ett uttalande görs på en myndigheters officiella sociala mediekonton är det något som tydligt talar för att uttalandet inte omfattas av den privata yttrandefriheten. Med anledning av att Svenska Institutet lånade ut ett officiellt socialt mediekonto till så kallade gästkuratorer har diskuterats om det skulle vara möjligt att uttala sig privat på ett sådant officiellt konto. Mycket talar för att det inte låter sig göras och att det därför inte är möjligt för myndigheter att friskriva sig från ansvar för det som sker via kontot.⁹⁰ Det är därför rimligt att utgå från att myndigheterna ansvarar för uttalanden som görs på sådana konton och att de personer som gör uttalandena inte kan åberopa yttrandefrihet.⁹¹

JO har inte ansett det lämpligt att enskilda poliser redovisar sina personliga uppfattningar när de gör inlägg för polisens räkning.⁹² Det finns emellertid åsikter som ligger så nära en myndighets uppdrag att de inte torde minska förtroendet för myndigheten. Exempelvis kritiserade inte JO att poliser som

⁸⁸ Se JO beslut den 10 mars 2004, dnr 1517-2002.

⁸⁹ Se Larsson (ovan not 19) s. 265 f.

⁹⁰ Se Hirschfeldt (ovan not 17) särskilt s. 276 och 278.

⁹¹ Jfr Larsson (ovan not 19) s. 268, där det noteras att JO i samband med polisens Twitteranvändning inte diskuterat den privata yttrandefriheten.

⁹² Se JO 2016/17 s. 367 och JO 2014/15 s. 146. Jfr JK beslut den 10 november 2009, dnr 5288-09-21.

hade till uppgift att beivra narkotikabrott uttalade besvikelse över att kända personer hade uttalat sig positivt om narkotikaanvändning.⁹³

Dessa uttalanden om narkotikaanvändning kom att kritiserars i den allmänna debatten, vilket ledde till att en av poliserna skrev en debattartikel på Sveriges Televisions webbplats. JO såg inte något skäl att yttra sig om denna eftersom polisen inte kunde anses ha skrivit artikeln som företrädare för polismyndigheten. Av beslutet framgår inte närmare varför inte polisen kunde anses företräda myndigheten. I sitt yttrande inför beslutet anförde Rikspolisstyrelsen att anställda som kommunicerade i andra fora än myndighetens egna konton inte har rätt att företräda myndigheten och uttalanden därför omfattas av yttrandefrihet.⁹⁴ Med hänsyn till de beslut som berörts ovan (avsnitt 3.1) är det emellertid en alltför långtgående slutsats att myndighetsanställda aldrig kan kritiserars för uttalanden som görs i andra kanaler än de officiella.⁹⁵

JO hade inte någon invändning mot att en myndighet kritiserade en anställd som av misstag råkade publicera privata åsikter på myndighetens officiella Twitter-konto. För att minska risken för oövertänkta publikationer rekommenderade JO därvid att myndigheter inför rutiner som exempelvis kan gå ut på att begränsa vem som har tillgång till myndighetens användarkonton och vilken teknisk utrustning som får användas.⁹⁶

Det som sagts om myndigheters konton i sociala medier gäller rimligen även andra kommunikationskanaler som kontrolleras av myndigheter. I ett fall kritiserade JO sålunda en rektor som hade använt kommunens informations- och kommunikationsverktyg för skolor till att uttrycka personliga åsikter om asylförfarandet och de beslut som fattas där. JO framhöll att det inte var förenligt med kravet på saklighet och opartiskhet i regeringsformen.⁹⁷

3.2.3 *Annan anknytning till myndigheten*

Det finns även andra faktorer som kan visa på anknytning mellan en myndighetsanställd och dennes arbetsgivare. Som ovan nämnts, kritiserades en polis som hade spelat in en politisk reklamfilm iförd uniform.⁹⁸

⁹³ Se JO 2014/15 s. 146. Jfr Bergström (ovan not 33) s. 830, där det antas att vissa värderingar kan vara så allmänt accepterade att de får betraktas som neutrala, men att det ändå kan vara problematiskt om myndigheter lyfter fram vissa sådana värderingar framför andra. Jfr Eka m.fl. (ovan not 33) s. 352 och Marcusson (ovan not 28) s. 161.

⁹⁴ Se JO 2014/15 s. 146.

⁹⁵ Jfr även Hirschfeldt (ovan not 5) s. 122 f.

⁹⁶ Se JO beslut den 6 november 2019, dnr 5866-2018.

⁹⁷ Se JO 2018/19 s. 605.

⁹⁸ Se JO 2018/19 s. 334.

JO har i flera fall kritiserat myndighetsanställda som har framhållit sina titlar i privata ärenden.⁹⁹ I sådana fall har ibland också arbetsgivarens brevpapper eller e-postadresser använts.¹⁰⁰ JO har därvid framhållit att det självfallet inte får förekomma att myndighetsanställda i privata sammanhang använder titlar eller andra kännetecken för myndigheter på ett sätt som kan uppfattas som ett påtryckningsmedel. Offentliganställdas privata yttrandefrihet är alltså i detta avseende något begränsad.

Även användningen av titlar, brevpapper och andra myndighetsattribut bör kunna inkluderas i bedömningen av om ett yttrande görs privat eller i tjänsten.¹⁰¹ Det har emellertid förekommit att uttalanden har ansetts vara privata trots att titlar har använts.¹⁰² Inte heller denna faktor är därför ensamt avgörande för bedömningen.

3.3 Intresseavvägning

Axberger har i relation till meddelarfriheten uppmärksammat att en del uttalanden av myndighetsanställda ligger ganska långt ifrån meddelarfrihetens syfte, vilket i viss mån minskar intresset av att upprätthålla skyddet. Det rör sig mer om tyckande och åsikter än om ”uppgifter” som nämns i tryckfrihetsförordningen. Detta minskar behovet av att använda den säkerhetsventil som meddelarfriheten utgör. Dessutom kan det finnas andra möjligheter att verka i meddelarfrihetens anda och finnas motstående intressen som i princip väger lika tungt som yttrandefriheten. När alla dessa faktorer föreligger samtidigt kan det vara rimligt att det uttunnade meddelarfrihetsintresset får vika.¹⁰³

JO och JK har, som ovan framgått, forskjutit fokus för argumentationen från meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till yttrandefriheten mer allmänt. Det kan emellertid ändå vara intressant att diskutera avvägningar mellan de bakomliggande intressena.

Som nämndes i inledningen uttalar sig myndighetsanställda i olika situationer med anknytning till arbetet. Det kan röra enskilda fall, myndighetens verksamhet mer generellt, kritik mot andra medarbetare som yttrat sig eller kontakter med avnämare. De olika situationerna ger upphov till delvis olika intresseavvägningar.

⁹⁹ Se till exempel JO 2018/19 s. 494, JO 2009/10 s. 86 och JO 2004/05 s. 54.

¹⁰⁰ Se JO 2009/10 s. 86, JO 2014/15 s. 672 och JO beslut den 5 oktober 2015, dnr 6518-2014.

¹⁰¹ Jfr JO 2005/06 s. 351, AD 2011 nr 74, AD 2007 nr 20, Axberger (ovan not 1) s. 95, Lysén (ovan not 33) s. 625 och Eka m.fl. (ovan not 33) s. 352.

¹⁰² Jfr JK beslut den 13 november 2009, dnr 5240-09-30 och JK beslut den 28 januari 2003, dnr 3559-02-40.

¹⁰³ Se Axberger (ovan not 1) s. 102 ff. Jfr Larsson (ovan not 19) s. 109.

För att även kontroversiella yttranden bör accepteras talar generellt sett dels respekten för människors frihet och värdighet, dels intressen av att erfarenheter från myndigheters verksamheter kommer fram i samhällsdebatten. Mot det ska vägas enskildas intresse av att inte känslig information sprids i enskilda ärenden, att inte någon känner att överordnade hindrar utövandet av yttrandefriheten och att alla ska känna sig respektfullt bemötta av myndigheter. Ur myndigheternas synvinkel finns också intresse av att tilltron till deras opartiskhet ska upprätthållas och att verksamheten som de bedriver ska fungera på ett bra sätt.

I JO:s och JK:s beslut har jag inte sett någon explicit intresseavvägning som är inriktad på gränsdragningen mellan privata yttranden och yttranden i tjänsten.¹⁰⁴ Eventuellt kan emellertid de bakomliggande intressena ändå ha vägts in i bedömningen. JO har nämligen i vissa fall framhållit yttrandefriheten i samband med anställdas uttalanden trots att de förefaller ligga inom eller i vart fall mycket nära anställningarna. Det har rört sig om personer som har framfört kritiska synpunkter avseende arbetssituationen inom sina organisationer, det vill säga situationer som ligger nära syftet bakom meddelarfriheten. Exempelvis har JO utgått från att förskoleföreståndare som framfört synpunkter till sin kommunala nämnd,¹⁰⁵ en ledningsgrupp vid ett sjukhus som framfört synpunkter i samband med en utlysning av en tjänst¹⁰⁶ och ett militärt befäl som framfört synpunkter till sin överordnade¹⁰⁷ i princip åtnjöt yttrandefrihet, trots att det förefaller ha funnits tydliga kopplingar till anställningarna avseende både innehåll och form för yttrandena.

JO 2007/08 s. 550 gällde en kommunanställd som hade tilldelats en varning som en följd av att han hade skrivit ett internt brev med reflektioner om en arbetsgrupp. Detta kritiserades av JO, som framhöll den anställdes yttrandefrihet. JO konstaterade att det var personliga åsikter som den anställda hade framfört och att han inte kunde anses uttala sig som företrädare för myndigheten. Att beslutet rörde myndighetsinterna förhållanden och spreds internt inom myndigheten hindrade alltså uppenbarligen inte att JO ansåg att det var personliga åsikter som framfördes.

När det däremot är någon enskild person som tar emot eller annars drabbas av ett yttrande förefaller skyddet för yttrandefriheten mer nedtonat. För att återknyta till ovannämnda exempel om olämpliga yttranden på en telefonsvarare, uppfattade den som fick meddelandet troligtvis inte oförsämdheterna som Försäkringskassans officiella ståndpunkt. Det kritiserades emel-

¹⁰⁴ Jfr Larsson (ovan not 19) s. 109.

¹⁰⁵ Se JO 2002/03 s. 470. Jfr JO beslut den 29 september 2003, dnr 2847-2002.

¹⁰⁶ Se JO 2010/11 s. 596.

¹⁰⁷ Se JO 2000/01 s. 575.

lertid ändå. På motsvarande sätt förefaller det vara relativt svårt att övertyga JO om att överordnades kritik av medarbetares yttranden enbart sker privat.

Mot denna bakgrund förefaller bedömningen av huruvida ett yttrande ska accepteras i viss mån påverkas av vem som träffas av yttrandet. Om det endast är generella allmänna intressen som skadas av yttranden är det mer sannolikt att de accepteras än om de riktas mot eller annars drabbar enskilda personer.

Enbart det faktum att någon enskild har upplevt sig drabbad har emellertid inte alltid medfört att den som yttrat sig har kritiserats. Som ovan (avsnitt 3.1) nämnts, ansåg JK att en åklagare skyddades av meddelarfrihet när han uttalande till media att experter kunde köpas och att det fanns skäl att titta på det. Även detta beslut kan emellertid möjligen ses som uttryck för en intresseavvägning i linje med syftet att underlätta fri debatt. Om motsvarande uttalande hade gjorts inom ramen för handläggningen av ett ärende förefaller det långt ifrån säkert att det hade ansetts uppfylla kraven på saklighet.¹⁰⁸ Kanske är det mer betydelsefullt om den som uttalar sig befinner sig i mer direkt överordnad ställning i förhållande till den som drabbas.

Av ovannämnda beslut framgår inte tydligt om gränsen mellan privata yttranden och yttranden på myndighetens vägnar dras på olika sätt beroende på bakomliggande intressen eller om det i stället är så att gränsdragningen ibland är mindre betydelsefull. Utgångspunkterna att privata yttranden omfattas av yttrandefrihet medan myndigheters yttranden är strikt reglerade, innebär varken att alla privata yttranden accepteras eller att det inte finns utrymme för diskussion inom myndigheter. Även om det för slutresultatet inte är avgörande vilket av förklaringsätten som väljs, hade det ur principiell synvinkel varit att föredra om yttrandefrihetens innebörd tydliggjordes mer i JO:s och JK:s beslut.

4. Avslutande kommentarer

Det är inte en enkel uppgift att dra gränser för myndighetsanställdas yttrandefrihet. Till stor del beror det på att yttranden kan ske i så många olika former och situationer samt vara del av andra handlingar. Yttrandefriheten kan också samspela med närliggande rättigheter, såsom föreningsfriheten och religionsfriheten.

Dessutom kan frågor med anknytning till myndighetsanställdas yttrandefrihet ses ur så många synvinklar, såsom de anställdas, myndigheternas, de personers som kommer i kontakt med myndigheterna, andra berörda och allmänhetens. Det kan vara fråga om en anställd som kritiseras för att ha

¹⁰⁸ Jfr även JO 2015/16 s. 648.

uttalat sig osakligt i tjänsten, eller arbetsgivaren som kritiseras för att ha vidtagit åtgärder mot någon som uttalar sig privat, eller arbetsgivaren som kritiseras för att inte ha vidtagit åtgärder mot någon som uttalat sig i tjänsten. Vidare kan en granskning visa att ett uttalande gjordes i tjänsten men att det var sakligt och därför oproblematiskt, eller att den anställda inte kan kritiseras eftersom ett uttalande gjordes helt privat, osv.

De varierande situationerna medför att bedömningar görs enligt många olika regelverk. Rättsliga följder kan vara förvaltningsrättsliga, straffrättsliga, skadeståndsrättsliga eller arbetsrättsliga. När omständigheterna och regelverken är så varierande är det svårt att hålla helt konsekventa gränser.

Mot denna brokiga bakgrund kan måhända ifrågasättas om det är meningsfullt att försöka upprätthålla en enhetlig gräns mellan privata yttranden och myndigheters yttranden. Svårigheter att dra tydliga gränser kan kanske till och med ge anledning att betvivla att det är meningsfullt att alls försöka göra en uppdelning mellan privata yttranden och uttalanden på myndigheters vägnar.¹⁰⁹ Europadomstolen har inte heller upprätthållit någon tydlig gräns mellan sådana uttalanden som omfattas av myndighetsanställdas yttrandefrihet och sådana som görs på arbetsgivarens vägnar.¹¹⁰

Enligt min mening är emellertid alternativet, att försöka upprätthålla olika gränser i olika situationer, inte heller lockande. En sådan lösning förefaller minst lika svårhanterlig ur både principiell och praktisk synvinkel.

Jag anser också att det är svårt att bortse från den genomgående och viktiga principiella skillnaden mellan privata yttranden och myndigheters yttranden. Privatpersoner har yttrandefrihet och ska i princip få säga vad de vill. Myndigheter har inte yttrandefrihet. Deras yttranden ska förtroendeingivande, objektivt, sakligt och respektfullt avspejla demokratiskt fattade beslut. I praktiken kan emellertid den principiella skillnaden lätt fördunklas när en och samma person kan framföra båda slags yttranden. Om personens yttranden väcker anstöt uppkommer frågan om de omfattas av personens privata yttrandefrihet eller ska omfattas av regleringen av myndighetens verksamhet.

De beslut som behandlats ovan visar att uppdelningen mellan privata yttranden och yttranden på myndigheters vägnar har ansetts vara betydelsefull i svensk rätt. En mångfacetterad helhetsbedömning görs för att avgöra om ett yttrande ska hänföras till den anställda eller dennes myndighet. Det är tydligt att det är betydelsefullt vilka arbetsuppgifter den som uttalar sig har och hur uttalandet förhåller sig till dem. Ju högre upp i organisationen en

¹⁰⁹ Jfr Hopkins särskilt 18 ff., Nellesen (ovan not 2) s. 73 f. med vidare hänvisningar och R. George Wright: A Democratic View of Public Employee Speech Rights, *The Catholic University Law Review* 2021 s. 347–366, på s. 361.

¹¹⁰ Se Ruotsi (ovan not 3) s. 416 ff.

person befinner sig och ju närmare ett uttalande är kopplat till ärenden som personen handlägger, desto mer sannolikt är det att uttalandet anses göras på myndighetens vägnar. Även platsen och formerna för yttrandet kan vara avgörande. Om ett uttalande görs på arbetstid, i en myndighets lokal eller med användning av myndighetens resurser talar det för att uttalandet har gjorts på myndighetens vägnar. Härutöver förefaller en outtalad bedömning av de inblandade skyddsintressena påverka om ett yttrande anses acceptabelt. Skada på allmänna intressen tolereras mer än skada för enskilda personer. Det övergripande målet med helhetsbedömningen är att avgöra om den som uttalar sig kan uppfattas företräda myndigheten eller inte.

Uppdelningen mellan privata yttranden och yttranden på myndigheters vägnar är alltså principiellt betydelsefull. Den har också ett praktiskt förklaringsvärde när det gäller att skilja mellan när kontroversiella yttranden kan accepteras och när de är oacceptabla.

Helhetsbedömningen medför emellertid att den exakta gränsdragningen mellan vad som är privata yttranden och yttranden på myndighetens vägnar varken är enkel eller tydlig. Vidare är det inte säkert att förtroendet för myndigheter garanteras av uppdelningen. Givetvis måste det uppfattas som värre om en anställd uttrycker sig förtroendeskadligt i arbetet, men även privata uttalanden kan nog påverka allmänhetens förtroende för den anställde och därmed indirekt för myndighetens verksamhet.

Gränsdragningen har inte heller visat sig ensamt avgörande för vad myndighetsanställda får säga, i vart fall inte på ett tydligt sätt.¹¹¹ Å ena sidan har JO och JK lyft fram yttrandefriheten även i vissa situationer som förefaller vara helt myndighetsinterna. Det är också rimligt att kritik som hade kunnat framföras externt även ska få framföras internt inom myndigheten. Å andra sidan kan en myndighetsanställd som använder sin tjänstetitel privat kritiseras. Intresset av förtroendet för att myndigheten upprätthåller objektivitetsprincipen medför också en yttersta gräns för vilka privata yttranden som behöver accepteras, låt vara att det krävs mycket för att den gränsen ska överskridas. I sådana situationer förefaller det egentligen inte vara gränsdragningen mellan privata yttranden och yttranden på myndighetens vägnar som är avgörande för vad myndighetsanställda får säga utan andra faktorer, främst hänsynen till myndighetens verksamhet.

Som exempel kan nämnas förskolepersonal som bär tröjor med politiskt budskap på arbetet. JO kom – som ovan (avsnitt 3.2.1) nämnts – fram till att tröjor med kritik mot arbetsförhållandena inom barnomsorgen omfattades

¹¹¹ Jfr Larsson (ovan not 19) s. 269 f. där det anförts att bedömningen av vad som är tillåtet bör knytas tydligare till gränsdragningen.

av yttrandefriheten. I beslutet noterade emellertid JO att det inte hade visats någon negativ inverkan på verksamheten. Om personalen i stället hade burit tröjor med rasistiska anspelningar hade det måhända haft negativ inverkan på verksamheten och utfallet hade i så fall kunnat bli ett annat, även om budskapet inte i sig inte var brottsligt. I så fall hade bärandet av tröjorna kanske också tydligare formulerats som en fråga om bemötande av myndighetens avnämare.

På motsvarande sätt kanske det indirekt kan få betydelse exempelvis hur angeläget ämnet för yttrandet är, om det rör sig om sakuppgifter eller uppfattningar, om det rör generella förhållanden eller angrepp på enskilda personer samt hur hästskyt yttrandet formulerats. Kanske är det möjligt att få viss ledning i de faktorer som angetts vara avgörande för om en bisyssla anses förtroendeskadlig eller inte.¹¹²

Den uppenbara risken är att ju fler faktorer som tas in på olika sätt i bedömningar, desto mer oförutsägbara blir de för alla inblandade. Sådan osäkerhet kan i sig vara hämmande för yttrandefriheten. Det förefaller emellertid svårt att helt undvika komplexa helhetsbedömningar och inte heller internationellt sett har tydliga lösningar slagit igenom.¹¹³

Förhoppningsvis kan rättsläget på sikt bli allt tydligare om alla inblandade är uppmärksamma på att yttrandefrihetsaspekter kan finnas och klargör skälen till de avvägningar som görs. Därvid bör beaktas hur liknande situationer har bedömts, oavsett om de bedömningarna har gjorts i ett renodlat yttrandefrihetsperspektiv, eller i anslutning till exempelvis frågor om arbetsmiljö, anställningsskydd, jäv eller bemötande. Ett medvetet förhållningssätt till uppdelningen mellan privata yttranden och yttranden på myndighetens vägnar är förmodligen den bästa utgångspunkten, men uppdelningen är inte helt avgörande för om ett yttrande bör accepteras.

¹¹² Se angående dessa kriterier till exempel AD 1989 nr 123, SOU 1969:6 s. 79 ff. och prop. 1970:72 s. 75 f.

¹¹³ Jfr Voorhoof – Humblet (ovan not 2) s. 284 där det räknas upp 20 olika faktorer som Europadomstolen har tagit hänsyn till när den bedömt skyddet för yttrandefrihet för anställda. Jfr även angående utländska rättssystem Wright (ovan not 9) 352 ff. och Nellesen (ovan not 2) 79 ff. Jfr även Ruotsi (ovan not 3) s. 416 ff., 422 f. och 464.