

Uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Beslutet i korthet: Under hösten 2018 genomförde Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Borås stad en kartläggning av elevföreningar vid två gymnasieskolor. Enligt den information som nämnden lämnade inför kartläggningen skulle den bl.a. syfta till att det togs fram riktlinjer som alla elevföreningar måste följa. I en kommunikationsplan framgick det att personalen hade informerats om att det inte var förenligt med deras uppdrag att vara medlem i föreningarna.

Nämnden uppgav till JO att syftet med kartläggningen var att belysa och beskriva elevföreningarnas och andra sammanslutningars aktiviteter, vilka har en direkt koppling till skolorna. Resultatet av undersökningen skulle vara ett underlag för att motverka kränkande behandling och eventuella oegentligheter samt för att säkerställa att föreningarnas aktiviteter ligger i linje med skolornas värdegrund och det demokratiska uppdraget.

ChefsJO konstaterar inledningsvis att föreningarnas aktiviteter i sig har ett sådant samband med skolornas verksamhet att de omfattas av nämndens ansvar enligt skollagen att motverka kränkande behandling men att nämnden i detta arbete måste beakta de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna.

Enligt chefsJO ger utredningen inte stöd för att någon inskränkning av mötes- eller föreningsfriheten har skett. Nämndens agerande har inte heller inneburit någon otillåten inskränkning av yttrandefriheten.

ChefsJO finner emellertid att nämndens uttalanden, bl.a. om att kartläggningen och det efterföljande arbetet skulle resultera i riktlinjer "som alla föreningar måste följa", kunde ge intryck av att nämnden hade möjlighet att mera allmänt besluta om föreningarnas organisation och verksamhet. ChefsJO understryker att en myndighet givetvis måste vara mycket försiktig med uttalanden som kan ge upphov till felaktiga föreställningar om myndighetens befogenheter. Det gäller särskilt i fråga om grundlagsskyddade rättigheter.

Avslutningsvis påminner chefsJO om det ansvar som vilar på en myndighet i dess roll som arbetsgivare samt det ansvar som följer med rollen som offentliganställd.

Anmälan

I anmälningar till JO klagade AA och BB på Borås stad med anledning av en kartläggning som kommunen genomfört av elevföreningarna på Sven Eriksonsgymnasiet och Bäckängsgymnasiet. De uppgav bl.a. att kommunens

syfte med kartläggningen var att styra över föreningarna och påverka vilka aktiviteter dessa skulle få bedriva samt att det står i strid med den grundlagsskyddade mötes- och föreningsfriheten i 2 kap. 1 § regeringsformen, RF. De framförde vidare att kommunen även hade förhindrat skolpersonal att utöva sin mötes- och föreningsfrihet genom att uttala samt informera personalen om att det inte är förenligt med deras uppdrag att vara medlemmar i elevföreningarna.

Av bilagor till anmälningarna framgick bl.a. följande:

Efter en tillsyn vid Sven Eriksonsgymnasiet i Borås stad under våren 2013 beslutade Skolinspektionen att förelägga huvudmannen för skolan (kommunen) att vidta vissa åtgärder för att förbättra arbetet inom bl.a. bedömningsområdena Grundläggande värden och inflytande samt Trygghet och studiero. Av beslutet framgick bl.a. följande:

Sven Eriksonsgymnasiet är en av landets äldsta gymnasieskolor med teknisk inriktning och omges av många traditioner, bland annat en aktiv elevkårsverksamhet. Trots att de flesta elever uttrycker att de trivs och känner sig trygga i skolan visar tillsynen att det finns vissa brister i värdegrundsarbetet. Dessa brister återfinns både inom undervisningen och i andra aktiviteter som har koppling till skolan. Exempelvis visar tillsynen att alla elever inte möter diskussioner om mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan könen inom ramen för sin utbildning. Skolinspektionen har också uppmärksammat sexistiska inslag i exempelvis spex och kortegeprogram som arrangerats av den elevkår som finns i skolan. Därutöver finns det uppgifter om slutna ordenssällskap, med koppling till skolan där både lärare och elever är medlemmar. Trots att rektorerna uttrycker att de tar avstånd från all verksamhet som kan uppfattas som kränkande eller exkluderande behöver samtliga skolenheter öka sina ansträngningar för att se till att den värdegrund som är fastslagen i skollag och läroplan verkligen genomsyrar Sven Eriksonsgymnasiet. Detta arbete behöver också dokumenteras i en plan mot kränkande behandling som uppfyller skollagens krav.

Vidare vill Skolinspektionen påpeka att exkluderande sammanslutningar där vissa elever "väljs ut" och andra "väljs bort", samt föreningar vars verksamhet kan uppfattas som sexistisk och kränkande, indikerar en grundsyn att alla människor inte är lika mycket värda vilket inte är förenligt med den värdegrund som uttrycks i skollag och läroplan. Det framgår inte att skolan i sitt arbete med värdegrundsfrågor har beaktat ovan nämnda organisationer och deras verksamhet samt vilka faktiska och eventuella effekter detta kan få. Därför behöver skolan arbeta ännu mer systematiskt och aktivt för att alla elever som går på Sven Eriksonsgymnasiet ska tillägna sig samhällets grundläggande värderingar.

Hösten 2018 beslutade förvaltningschefen vid gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen i Borås stad att en kartläggning av elevföreningarna på Sven Eriksonsgymnasiet och Bäckängsgymnasiet skulle genomföras.

I en kommunikationsplan från förvaltningen, daterad den 29 augusti 2018, framfördes bl.a. följande:

Sedan Skolinspektionens tillsyn har åtgärder vidtagits på Sven Eriksonsgymnasiet. Bland annat har likabehandlingsplanen uppdaterats och diskuterats i klassråd och programråd, förstelärarna har haft i sitt uppdrag att driva utvecklingen i värdegrundsarbetet och en jämställdhetsutbildning genomfördes med personalen. Andra åtgärder som tagits är att elevkårens klubblokal har flyttat från en olämplig källarlokal till andra mer tillgängliga lokaler i skolan, sexistiska dekaler plockas bort så fort de upptäcks och personalen är informerad om att det inte är förenligt med deras uppdrag att vara medlem i elevföreningarna.

Syftet med kartläggningen är att stärka skolans värdegrund, stödja och uppmuntra de föreningsaktiviteter som är i linje med värdegrunden och motverka de aktiviteter som strider mot densamma.

Skolinspektionen pekade i sin tillsyn av Sven Eriksonsgymnasiet 2013 på att åtgärder måste tas mot de inslag i elevkårens verksamhet som inte är förenliga med skolans värdegrund. Därför genomförs nu en kartläggning av elevföreningarna, där det följs upp vilka åtgärder som tagits sedan Skolinspektionens tillsyn och vilka ytterligare åtgärder som behöver tas.

Kartläggningen och det efterföljande arbetet ska resultera i riktlinjer som alla föreningar måste följa. Dessa riktlinjer skulle bygga på demokratiska principer och mänskliga rättigheter.

Eleverna kommer fortsatt att ha inflytande över elevföreningarna men föreningarnas verksamhet ska bedrivas utifrån principen om allas lika värde.

I en rapport från kommunen, daterad den 7 november 2018, redovisades resultatet av kartläggningen. Rapporten innehöll bl.a. följande:

Uppdragets syfte och mål

Syftet med uppdraget är att belysa och beskriva elevföreningarnas och andra sammanslutningars aktiviteter vid Sven Eriksons- och Bäckängsgymnasiet. Resultatet ska utgöra ett underlag för att motverka kränkande behandling och eventuella oegentligheter samt för att säkerställa att elevföreningarnas och sammanslutningarnas aktiviteter med koppling till skolorna ligger i linje med skolornas värdegrund och de demokratiska principerna.

Metod

Uppdraget har genomförts genom personliga intervjuer med skolpersonal, elevkåren, elevföreningars och kommittéers styrelser. Även fd skolpersonal och elever har intervjuats. Därutöver har elever vid de båda skolorna spontanintervjuats om deras syn på de aktiviteter som elevföreningarna genomför på skolorna ur ett värdegrunds- och demokratiperspektiv.

Före varje intervju har den intervjuade informerats om vem som gett i uppdrag att genomföra uppdraget som att den görs i syfte att genomlysna elevföreningarnas aktiviteter för att säkerställa att de inte bryter mot skolornas värdegrund och de demokratiska principerna. Vid varje intervju har det särskilt informerats om att frågorna och genomlysningen på intet sätt har med själva elevföreningarna att göra utan endast är riktad mot föreningarnas aktiviteter i relation till värdegrund och de demokratiska principerna.

Utredning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden i Borås stad uppmanades att lämna upplysningar om syftet, genomförandet och resultatet av den s.k.

kartläggningen. Av redogörelsen skulle det framgå hur kartläggningen förhållit sig till 2 kap. 1 § RF.

Nämnden beslutade den 29 april 2019 att lämna följande yttrande:

Bakgrund

Sven Eriksons- och Bäckängsgymnasiet är två gymnasieskolor i Borås. Båda skolorna har traditioner som sträcker sig långt tillbaka i tiden, traditioner som även omfattar olika elevföreningar på de båda gymnasieskolorna.

Under våren 2018 aktualiserades, att vissa av elevföreningarnas aktiviteter eller aktiviteter som har med elevföreningarna att göra inte var i linje med skolornas värdegrund och skolans demokratiska uppdrag. Exempelvis framkom att vissa av de aktiviteter som genomförs av elevföreningarna kan uppfattas som sexistiska och kränkande samt att urvalsmetoderna för hur elever väljs in i några av elevföreningarna inte är i linje med skolans demokratiska uppdrag att främja ett skolklimat där alla barn och elever känner sig trygga och respekterade.

Syftet med kartläggningen av elevföreningarna var att belysa och beskriva elevföreningarnas och andra sammanslutningars aktiviteter vid Sven Eriksons- och Bäckängsgymnasiet. Resultatet av utredningen har utgjort ett underlag för att motverka kränkande behandling och eventuella oegentligheter samt för att säkerställa att elevföreningarnas och sammanslutningarnas aktiviteter, vilka har en direkt koppling till skolorna, ligger i linje med skolans värdegrund och det demokratiska uppdraget.

Agerande i förhållande till Regeringsformen

Föreningsfriheten är grundlagsskyddad och följer av 2 kap. 1 § Regeringsformen och definieras som "rätten till frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften". Föreningsfrihet följer också Europakonventionen som är inkorporerad i svensk lag. I artikel 11 i Europakonventionen behandlas både rätten till fredliga sammankomster och rätten till föreningsfrihet.

Föreningsfriheten skyddar rätten att bilda och ansluta sig till föreningar utan hinder av offentliga myndigheter, samt att med full frihet verka inom dessa föreningar.

Enligt skollagen har en skolhuvudman skyldighet att utreda omständigheter avseende kränkande behandling i samband med verksamheten och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling (skollagens 6 kap. 10 §). Den genomlysning av elevföreningarnas aktiviteter som genomförts på skolor med påstådda problem avseende säkerhet, trygghet eller kränkningar har haft till syfte att utreda just sådana omständigheter. Skolledningens intresse har inte varit att inskränka föreningsfriheten och begränsa rätten att sammansluta sig. Utredningen har inte heller kartlagt vilka elever eller lärare som är medlemmar i respektive förening. Ledningen för skolan har agerat utifrån signaler om att det inom ramen för elevföreningarnas aktiviteter förekommit situationer som uppfattats kränkande.

Berörda befattningshavares synpunkter

Förvaltningsledningen (CC, förvaltningschef, DD, gymnasiechef Sven Eriksonsgymnasiet, EE, gymnasiechef Bäckängsgymnasiet) - Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen i Borås Stad:

Under våren 2018 aktualiserades, att vissa av elevföreningarnas aktiviteter eller aktiviteter som har med elevföreningarna att göra inte var i linje med skolornas värdegrund och skolans demokratiska uppdrag. Utifrån den information som fanns vid tillfället beslutade förvaltningsledningen att genomföra en utredning i

syfte att göra en genomlysning av elevföreningarnas aktiviteter på Bäckängs- och Sven Eriksonsgymnasiet.

Resultatet av utredningen utgör ett underlag för att motverka kränkande behandling och ska säkerställa att elevföreningarnas och sammanslutningarnas aktiviteter med koppling till skolorna ligger i linje med skolornas värdegrund och de demokratiska principerna.

FF, avdelningschef för Centrum för kunskap och säkerhet i Borås Stad:

Under våren 2018 aktualiserades, att vissa av elevföreningarnas aktiviteter eller aktiviteter som har med elevföreningarna att göra inte var i linje med skolornas värdegrund och skolans demokratiska uppdrag. Mot bakgrund av ovanstående beslutade förvaltningsledningen att en kartläggning av elevföreningarna på Sven Eriksonsgymnasiet och Bäckängsgymnasiet skulle genomföras under hösten. Uppdraget att genomföra kartläggningen gavs till Centrum för kunskap och säkerhet (CKS).

Uppdraget genomfördes genom personliga intervjuer med skolpersonal, elevkårearna, elevföreningars och kommittéers styrelser. Även fd skolpersonal och elever intervjuades. Därutöver har elever vid de båda skolorna spontanintervjuats om deras syn på de aktiviteter som elevföreningarna genomför på skolorna ur ett värdegrunds- och demokratiperspektiv. Intervjuerna har sammanfattats och sedan skrivits ut såsom arbetsmaterial varefter de sammanställts i en anonymiserad rapport.

GG, förhandlingschef Borås Stad:

Under hösten 2018 genomfördes en utredning om aktiviteter kopplade till elevföreningarna på två av Borås Stads gymnasieskolor. I anslutning till utredningen publicerade lokal media en artikel där det framkom att en lärare varit medlem i samma sammanslutning som elever. Läraren tog efter publiceringen i tidningen självkontakt med överordnad chef varpå frågan om det förelåg en jävssituation aktualiserades. I detta läge kontaktades Förhandlingsavdelningen för att ge stöd till Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen i hanteringen av ärendet med aktuell lärare.

En lärare fattar inte beslut på delegation av en nämnd, utan med stöd direkt i skollagen, men jäv enligt kommunallagen kan aktualiseras i fråga om betygssättning eftersom det är fråga om handläggning och beslut av en anställd i kommunen. Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar, offentliga myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet avser vilka förhållanden ett beslut får grunda sig på medan kravet på opartiskhet avser hur förhållandet mellan myndighetsperson och enskild uppfattas utifrån. Om en lärare grundar betyg på irrelevanta grunder kan det ses som brist i saklighet enligt ovan nämnda paragraf.

Förhandlingsavdelningen har i skrivande stund inte vidare utrett om lärarens agerande i det aktuella fallet föranleder någon arbetsrättslig påföljd.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens bedömning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bedömer att tjänstepersonerna i Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen inte har agerat i strid med 2 kap. 1 § RF där ”rätten till frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften” definieras. Syftet med kartläggningen har enligt nämndens bedömning varit att säkerställa de värden som i skollagen skrivs fram som grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter.

Tjänstepersonerna har inte haft till syfte att kartlägga medlemskap i respektive förening utan endast handlat utifrån skolans uppdrag att uppfylla skyldigheten att utreda omständigheter avseende kränkande behandling i samband med

föreningarnas verksamhet på skolan och riktad mot skolans elever samt i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling (skollagens 6 kap. 10 §.).

AA och BB kommenterade nämndens yttrande. De framförde bl.a. att kommunen hade tagit fram ett förslag till avtal mellan huvudmannen och elevföreningarna för att reglera föreningarnas inriktning och verksamhet. Enligt det bifogade dokumentet skulle en elevförening bl.a. ha rätt att söka bidrag från skolan och ha aktiviteter på skolan under förutsättning att skolans värdegrund beaktades.

Rättslig reglering m.m.

Av 1 kap. 9 § RF framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Yttrandefriheten innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Mötesfriheten innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Föreningsfriheten innebär frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Enligt 2 kap. 20 – 21 och 23 – 25 §§ RF får yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten under vissa förutsättningar begränsas genom lag med hänsyn till vissa preciserade ändamål.

Av 2 kap. 23 § första stycket RF framgår bl.a. att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Av 2 kap. 24 § första stycket RF framgår bl.a. att mötesfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får mötesfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller ett skydd för ovan nämnda friheter. (artikel 10 och 11).

Av 1 kap. 4 § första stycket skollagen (2010:800) framgår att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Enligt 1 kap. 5 § första och andra styckena skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Enligt 5 kap. 3 § skollagen ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Av 6 kap. 6 – 8 och 10 §§ skollagen framgår att huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Huvudmannen är vidare skyldig att utreda omständigheter som gäller kränkande behandling i samband med verksamheten och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling.

Bedömning

Min granskning har inriktats på frågan om de åtgärder som huvudmannen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, vidtagit har varit förenliga med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna i 2 kap. 1 § RF.

Av utredningen framgår det att nämnden under hösten 2018 genomförde en kartläggning av elevföreningarna vid Sven Eriksonsgymnasiet och Bäckängsgymnasiet i kommunen. Bakgrunden till kartläggningen var att det fanns uppgifter om att vissa av föreningarnas aktiviteter inte låg i linje med skolornas värdegrund och skolans demokratiska uppdrag. Det hade framkommit att vissa av aktiviteterna kunde uppfattas som sexistiska och kränkande.

Enligt den information som nämnden lämnade inför kartläggningen skulle den bl.a. syfta till att det togs fram riktlinjer som alla elevföreningar måste följa. Vidare angavs att eleverna fortsatt skulle ha inflytande över elevföreningarna men föreningarnas verksamhet skulle bedrivas utifrån principen om allas lika värde.

I rapporten från kartläggningen redovisades även uppgifter om föreningar i vilka såväl nuvarande som tidigare elever och även personal vid skolorna var medlemmar. I kommunikationsplanen framgick det att personalen hade informerats om att det inte var förenligt med deras uppdrag att vara medlem i föreningarna.

Nämnden har i sitt yttrande till JO uppgett att syftet med kartläggningen var att belysa och beskriva elevföreningarnas och andra sammanslutningars aktiviteter,

vilka har en direkt koppling till skolorna. Resultatet av undersökningen skulle, enligt nämnden, vara ett underlag för att motverka kränkande behandling och eventuella oegentligheter samt för att säkerställa att föreningarnas aktiviteter ligger i linje med skolornas värdegrund och det demokratiska uppdraget. Nämndens undersökning har inte avsett frågan om vilka individer som är medlemmar i respektive förening.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen har huvudmannen enligt 6 kap. skollagen ett ansvar för att utreda och i förekommande fall förhindra kränkande behandling i samband med verksamheten.

Den första frågan är då om de aktiviteter som äger rum i elevföreningarnas regi har ett sådant "samband med verksamheten" att huvudmannen skulle kunna ha en skyldighet enligt skollagen att vidta åtgärder.

Av förarbetena till den reglering som numera återfinns i 6 kap. skollagen (prop. 2005/06:38 s. 142) framgår det att skolhuvudmannens ansvar för åtgärder mot kränkande behandling bl.a. anses "sträcka sig till vad som händer på väg till och ifrån den aktuella verksamheten, exempelvis vid färd i en skolbuss", men att man däremot inte kan "begära att ansvariga personer ingriper mot kränkningar i andra sammanhang, såvida dessa inte har ett nära samband med vad som förekommit i verksamheten". I förarbetena anges vidare, som ytterligare exempel på händelser som ansetts ha ett naturligt samband med verksamheten, trakasserier som inträffar i samband med en skolutflykt eller en skolfest (prop. 2007/08:95 s. 509 f.). I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2014 ref. 47) har händelser som äger rum på ett elevhem på en internatskola ansetts ha ett sådant samband med skolverksamheten att de faller in under det ansvar som huvudmannen har enligt 6 kap. 10 § skollagen.

Elevföreningarna och sammanslutningarna som omfattats av kartläggningen består såvitt framgått till övervägande delen av elever vid respektive skola. Många av föreningarnas aktiviteter är nära förknippade med skolorna och skolåret. Föreningarna verkar dessutom i stor utsträckning i skolans lokaler. Det har också framkommit att det ofta förekommer samråd med skolledningen i olika frågor. Sammanfattningsvis har föreningarnas aktiviteter i sig enligt min mening därmed ett sådant samband med verksamheten att de omfattas av nämndens ansvar för att motverka kränkande behandling.

I arbetet mot kränkande behandling måste nämnden naturligtvis beakta de grundläggande fri- och rättigheterna, varför nästa fråga blir om nämndens åtgärder ledde till att någon sådan fri- eller rättighet inskränktes.

De friheter som aktualiseras är yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. Yttrandefriheten innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Mötesfriheten innebär frihet att anordna och delta i sammankomster med ett

visst innehåll. Enligt lagtexten skyddas sammankomster med syfte att meddela upplysningar eller meningsyttringar eller dylikt samt de som har konstnärligt syfte. Föreningsfriheten innebär frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt förarbetena får föreningsfriheten anses innefatta inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144). Vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning (a. prop. s. 113).

I förarbetena framhålls det vidare att de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF i stor utsträckning går in i varandra (a. prop. s. 104 f.). Rätten att uttrycka åsikter etc. och friheten att ta del av andras yttranden är inte bara två självständiga rättigheter utan ingår också som viktiga moment i mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Det framgår också att grundlagens regler om yttrandefriheten ska vara tillämpliga vare sig det är fråga om yttranden vid en demonstration, inom ramen för föreningsverksamheten eller i annat sammanhang.

Grundlagsbestämmelserna är så konstruerade att endast de regler anses som begränsningar av mötesfriheten vilka just avser själva mötessituationen, t.ex. reglerna om krav på tillstånd och om upplösning (se SOU 1975:75 s. 192 f. samt Isberg & Eliason, Grundlagarna [3 juli 2019, Version 3A, JUNO] kommentaren till 2 kap. 1 § RF). De bestämmelser däremot som begränsar yttrandefriheten oavsett i vilket sammanhang denna utövas hänförs enbart till yttrandefriheten. Ett föreningsmöte faller under både mötesfrihetens och föreningsfrihetens begrepp, något som i praktiken innebär att en inskränkning kan genomföras enligt båda styckena i 2 kap. 24 § RF. Friheten att sammansluta sig med andra inkluderar en frihet att i fortsättningen verka gemensamt. Yttrandefrihetens gränser gäller emellertid naturligtvis också i föreningssammanhang.

Föreningsfriheten innebär som framgått en frihet att tillsammans med andra verka för enskilda eller allmänna syften. Den tar således främst sikte på själva möjligheten att organisera sig.

Det framgår inte av utredningen att nämnden skulle ha förbjudit, försökt upplösa eller i övrigt försökt hindra samverkan i föreningarna. Det har inte heller kommit fram uppgifter om att nämnden skulle ha stoppat eller hindrat någon aktivitet eller sådan sammankomst som skyddas av mötesfriheten. Anmälarnas kommentarer om att man övervägt överenskommelser mellan huvudmannen och föreningarna om hur samverkan dem emellan ska utformas leder inte heller till någon annan slutsats. JO:s utredning ger därmed inte stöd för att mötes- eller föreningsfriheten har inskränkts. Jag får dock konstatera att uttalanden från nämndens förvaltning, bl.a. om att kartläggningen och det efterföljande arbetet skulle resultera i riktlinjer ”som alla föreningar måste följa”, kunde ge intryck av att nämnden hade möjlighet att mera allmänt besluta

om föreningarnas organisation och verksamhet. En myndighet måste givetvis vara mycket försiktig med uttalanden som kan ge upphov till felaktiga föreställningar om myndighetens befogenheter. Det gäller särskilt i fråga om grundlagsskyddade rättigheter.

Av utredningen framgår det att nämnden har försökt påverka de åsikter och värderingar som kommit till uttryck inom föreningarna, i syfte att motverka kränkande behandling i skolorna.

JO har tidigare uttalat att en skolledning, utan hinder av yttrandefriheten i RF, har rätt och skyldighet att ingripa mot händelser och åsiktsuttryck som till sin art inte är förenliga med att upprätthålla ordningen i skolan eller innefattar kränkningar och trakasserier (JO 1997/98 s. 436).

Det finns inte skäl att ifrågasätta att nämnden i detta fall har agerat i syfte att motverka kränkande behandling på skolorna. Mot bakgrund av detta samt vad som har framkommit om situationen på skolorna bedömer jag att de åtgärder som vidtagits har varit motiverade och att agerandet inte har inneburit någon otillåten inskränkning av yttrandefriheten.

När det slutligen gäller uppgifterna om att nämnden informerat personal på skolorna om att medlemskap i elevföreningarna inte är förenligt med deras uppdrag vill jag framhålla följande:

En offentligt anställd har samma yttrande- och föreningsfrihet som övriga medborgare (jfr JO 2019/20 s. 669). Samtidigt ska den anställda i sitt arbete visa lojalitet med arbetsgivarens verksamhet samt med gällande lagstiftning och författningarnas grundläggande värden. Ibland kan detta innebära en konflikt, som den enskilde måste hantera klokt och efter eget omdöme. I det sammanhanget finns det anledning för en offentligt anställd att reflektera över om i vissa fall ett privat agerande, t.ex. i samband med föreningsaktiviteter och fritidssysslor, kan vara av den arten att förtroendet för den anställdes opartiskhet i arbetet kan komma att skadas. Arbetsgivaren har ett ansvar för att dess medarbetare är införstådda med vilka krav som ställs på dem inom ramen för uppdraget. I detta ansvar ligger bl.a. att informera om kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 kap. RF och bestämmelser om jäv.

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

Ärendet avslutas.