

Kritik mot Partille kommun för förbud för personal att under arbetstid bära tröjor associerade till kampanjer av Lärarförbundet och det s.k. Förskoleupproret

Beslutet i korthet: Arbetsgivaren Partille kommun uttalade att personal under arbetstid inte får bära tröjor med texten "Förskoleupproret #pressatläge" och "Lärareffekten avgör, Lärarförbundet #lärareffekten".

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna. JO konstaterar att budskapet på tröjorna inte strider mot någon lag. Textinnehållet liksom den omständigheten att personalen, såvitt framkommit, utför arbetet i sina privata kläder ger vidare intryck av att budskapen utgör personalens privata åsikter. Det finns ingen utredning som visar att bärandet av tröjorna haft någon negativ inverkan på verksamheten.

Mot denna bakgrund kommer JO fram till att Partille kommun inte haft fog för sina restriktioner när det gäller personalens klädsel. Kommunens agerande har därmed utgjort en kränkning av personalens grundlagsfästa yttrandefrihet. Kommunen får kritik.

Anmälan

AA klagade, som ordförande för Lärarförbundet avdelning Partille, i en anmälan till JO i juni 2018 på Partille kommun. Klagomålet avsåg att kommunens HR-avdelning hade uppgett att personal under arbetstid inte får bära tröjor med texten "Förskoleupproret #pressatläge" och "Lärareffekten avgör, Lärarförbundet #lärareffekten".

Utredning

JO uppmanade Kommunstyrelsen i Partille kommun att lämna upplysningar om och yttra sig över det som framförts i anmälan.

Kommunstyrelsen lämnade i huvudsak följande yttrande till JO:

Bakgrund

I april 2018 inkom frågeställningar till Partille kommuns HR-avdelning, där personal på utbildningsförvaltningen ville ha svar på hur Partille kommun förhöll sig till manifestationen "Förskoleupproret" och önskemål om att få bära deras t-shirts på arbetsplatsen. HR-avdelningen bedömde att det inte var förenligt med

anställningen att bedriva politisk opinion under arbetstid. Samtidigt lämnades också information om att vad medarbetare gör på sin fritid avseende opinionsbildning är att utöva medborgliga rättigheter.

Även lärarförbundets påverkanskampanj Lärareffekten och frågan om huruvida personalen fick bära deras t-shirtar på arbetstid bemöttes på motsvarande sätt i maj 2018.

Rättslig reglering

Regeringsformen; objektivitetsprincipen och yttrandefriheten

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Var och en är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet definierad som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av föreskrifterna i 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen.

Medbestämmandelagen och kommunallagen: rätten till inflytande för arbetstagare

Genom medbestämmandelagen har arbetstagare tillförsäkrats inflytande avseende förhållandet arbetsgivare och arbetstagare. Även kommunallagen ger rätt för arbetstagare att genom personalföreträdare delta i möten med arbetsgivare.

Skollagen m m; skolans värdegrund och uppdrag

För varje skolform och för fritidshemmet ska enligt 1 kap. 11 § skollagen gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i denna lag och som anger utbildningens värdegrund och uppdrag.

Av läroplanerna Lpfö 98 och Lgr 11, i båda läroplanerna under avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag, framgår bl.a. följande. Undervisningen ska vara saklig och allsidig. Alla föräldrar ska med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen. Alla som verkar i skolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanerna för respektive skolform och klart ta avstånd från det som strider mot dem.

Skäl för inställning

Partille kommun har att förhålla sig till och följa de grundlagsfästa stadgandena om objektivitet och yttrandefrihet i sin skolverksamhet. I skollagen med tillhörande läroplaner som styr skolverksamheten uttrycks objektivitetsprincipen i termer av saklighet och allsidighet.

Skyddet för yttrandefriheten innebär att en myndighet inte får ingripa mot en anställd hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Yttrandefriheten kan dock inte utövas vid vilken tidpunkt som helst.

Räckvidden av den grundlagsfästa yttrandefriheten för offentligt anställda är således inte obegränsad. Arbetsuppgifter och andra skyldigheter som följer med anställningen kan innebära att en anställd inte alltid kan åberopa yttrandefriheten om ett sådant åberopande leder till att den anställde därigenom åsidosätter sina åligganden. Den anställdes yttrandefrihet innebär alltså inte att arbetsgivaren inte får ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av den anställdes möjlighet att just då begagna sig av yttrandefriheten (jfr JO 1993/94 s 489 ff).

Den situation som nu är föremål för anmälan är följande. De inom skolan anställda hävdar att de velat utöva sin yttrandefrihet genom att bära Förskoleupprorets eller Lärarförbundets t-shirts på arbetstid. På så sätt har de velat skapa opinion och föra upp skolpersonalens arbetsförhållanden på de politiska partiernas agenda inför valet. På arbetsplatsen vistas i huvudsak barn och anställda. En risk föreligger då för att det i skolverksamheten uppstår en situation där anställdas skyldighet att förhålla sig sakliga och allsidiga kan komma i konflikt med deras rätt till yttrandefrihet.

Kommunstyrelsen har under inga omständigheter haft eller har synpunkter på hur och när varje enskild anställd utövar sin grundlagsskyddade rätt till att bedriva politisk opinion på sin fritid. Under arbetstid har kommunen dock ett ansvar för att de anställda ska bedriva skolverksamhet och att den ska vara saklig och allsidig. Kommunstyrelsen inser också att det i många sammanhang i skolverksamheten finns situationer under arbetstid där det naturligtvis är motiverat för den enskilda att utöva sin yttrandefrihet. På motsvarande sätt finns situationer där det inte framstår som självklart vad som gäller. I sammanhanget väljer kommunstyrelsen att exemplifiera med följande ur JO:s beslut den 20 februari 1998, dnr 1867-1997.

De kontakter en lärare har med föräldrar och andra vårdnadshavare rörande eleverna kan naturligtvis beröra frågor om skolans möjligheter att tillgodose elevernas behov av skilda slag. Indragningar av tjänster liksom andra nedskärningar till följd av minskade anslag är självfallet inte tabubelagda frågor utan skall så långt det är möjligt besvaras. Den information som lämnas till föräldrarna måste vara byggd på objektivitet; läraren uppträder här i sin yrkesroll och företräder därmed skolan. Föräldrarna har därför rätt förvänta sig att svaren överensstämmer med skolans officiella uppfattning i aktuella frågor. En lärare är emellertid oförhindrad att därutöver framhålla sin egen uppfattning i saken. Läraren måste då självfallet noga skilja på uppgifter som är "lämnade i tjänsten" och sådant som utgör den personliga uppfattningen.

Kommunen är ansvarig huvudman och arbetsgivare för de anställda i den kommunala skolverksamheten. I rollen som arbetsgivare ingår att leda de anställda inom skolan och fördela arbetet dem emellan. Därigenom ska arbetsgivaren se till att skolverksamheten uppfyller de i skollagen uppställda kraven som genom läroplaner har brutits ner i olika delar.

De inom skolan anställda har även de att förhålla sig till skollagen och läroplanerna. När anställda inom skolan är i tjänst är de företrädare för skolan. De uppgifter eller de ställningstaganden som manifesteras av anställda under arbetstid och som förmedlas ut till elever och andra brukare ska spegla skolans officiella uppfattning i den aktuella frågan. Om en uppgift eller ett ställningstagande är personligt är det väldigt viktigt att det framgår.

Genom att ett flertal anställda bär likadana t-shirts på arbetsplatsen uppstår ett kollektivt ställningstagande i en politisk fråga. Primärt är det förskolebarn eller elever som i skolverksamheten kommer att mötas av budskapet som t-shirtsen förmedlar. Att som anställd inom skolan vända sig till barn/elever med ensidiga/onyanserade opinionsbildande yttranden är oförenligt med kravet på att skolverksamheten ska vara saklig och allsidig. De skolanställdas kollektiva ställningstagande skulle också ur barnens/elevernas, vårdnadshavares och andra brukares perspektiv kunna förväxlas som varandes den officiella för skolan. I situationer av förevarande karaktär går det utanför skolpersonalens uppdrag och skolans värdegrund att som anställd ta arbetstid i anspråk för att varje gång fråga uppstår, från bland andra elever, tydliggöra och förmedla syftet med att bära t-shirten.

Även arbetsgivaren måste bedöma frågan objektivt och då även beakta anställda som inte vill delta i den typen av kampanjer som det nu är fråga om. Det är också

viktigt att budskap som genom ett kollektiv lämnas till våra brukare otvetydigt utgörs av sådana budskap som skolan känner till och kan ställa sig bakom.

Kommunstyrelsen vill i detta sammanhang framföra att det inom ramen för den kommunala organisationen finns väl utvecklade former för arbetstagare att under arbetstid föra fram synpunkter avseende bland annat arbetsförhållanden. Genom medbestämmandelagen och kommunallagen finns det forum för samverkan mellan arbetsgivaren och arbetstagarna där nämnda synpunkter kan föras fram och diskuteras. För samverkansmöten mellan parterna finns tider avsatta. De anställda har därför både rätten och möjligheten att under arbetstid och genom personalföreträdare framföra åsikter som rör anställningsförhållandena i skolverksamheten. Genom att föra dialogen i forum för arbetsmarknadens parter stävjas också att situationer uppstår där skolverksamhetens sakliga och allsidiga drivande ifrågasätts av elever, föräldrar eller andra brukare.

Kommunstyrelsen delar således HR-avdelningens gjorda bedömning i det nu aktuella ärendet.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Av 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) framgår att varje medborgare är tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna, dvs. en frihet att i tal, skrift eller bild, eller på annat sätt, meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt 2 kap. 20 § RF får yttrandefriheten begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§.

Det skydd för yttrandefriheten som RF anger är ett skydd mot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd vid myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller, genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall, försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet.

JO har som en särskild uppgift att utöva tillsyn över att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter respekteras i den offentliga verksamheten. Det framgår av 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. JO utreder emellertid som regel inte klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana tvister ska lösas. Detta sker genom fackliga förhandlingar eller i sista hand enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Min granskning i det här ärendet har därför inriktats på hur kommunens förbud för personal att bära tröjor med texten ”Förskoleupproret #pressatläge” och ”Lärareffekten avgör, Lärarförbundet, #lärareffekten” förhåller sig till yttrandefriheten.

Av utredningen framgår att kommunens HR-avdelning motiverat förbudet att bära tröjorna med att det inte är förenligt med anställningen att bedriva politisk opinion under arbetstid. I sitt remissvar till JO anser kommunen att tröjförbudet inte utgör en otillåten begränsning av yttrandefriheten. Kommunen har förklarat

sitt ställningstagande med att ensidiga eller onyanserade opinionsbildande yttranden är oförenliga med kravet på att skolverksamheten ska bedrivas sakligt och allsidigt. Kommunen har vidare framfört att det finns risk för att utomstående, t.ex. elever och vårdnadshavare, uppfattar personalens ställningstaganden som skolans officiella ståndpunkt och hänvisat till att det inom ramen för den kommunala organisationen finns väl utvecklade former för framförande av synpunkter på arbets- och anställningsförhållanden.

Jag vill med anledning av vad kommunen framfört inledningsvis understryka att yttrandefriheten innebär att offentligt anställda har rätt att uttrycka sin personliga uppfattning om arbetsgivarens verksamhet även på arbetstid (se t.ex. JO 1993/94 s. 489, dnr 1148-1992 och 1853-1992 samt JO:s beslut den 10 september 2018 med dnr 6024-2017). Yttrandefriheten är emellertid inte absolut. Det kan finnas begränsningar i lag, t.ex. att uppgifter omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det är vidare, som kommunen också påtalar, inte självklart att en anställd kan utnyttja rättigheten vid varje tillfälle. En arbetsgivare måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om det innebär en faktisk begränsning av de anställdas möjligheter att just då använda sin yttrandefrihet (se JO 1993/94 s. 496, dnr 3903-1992).

I detta fall är det fråga om personalens rätt att utnyttja sin yttrandefrihet genom att på arbetsplatsen bära tröjor med ett visst textinnehåll. Jag konstaterar inledningsvis att budskapen på tröjorna inte strider mot någon lag. Textinnehållet liksom den omständigheten att personalen, såvitt framkommit, utför arbetet i sina privata kläder ger vidare intryck av att budskapen utgör personalens privata åsikter. Det finns ingen utredning som visar att bärandet av tröjorna haft någon negativ inverkan på verksamheten.

Mot denna bakgrund finner jag inte att Partille kommun haft fog för sina restriktioner när det gäller personalens klädsel. Kommunens agerande har därmed utgjort en kränkning av personalens grundlagsfästa yttrandefrihet. Jag är kritisk till detta.

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

Ärendet avslutas.