

## Kritik mot Göteborgs stad för uppmaning till kommunens förskolechefer att inte tillåta personal att bära knappar från Läraryrket eller tröjor associerade till det s.k. Förskoleupporet

**Beslutet i korthet:** Personal vid förskolor i Göteborg bar tröjor med texten "Förskoleupporet" och knappar med texten "STOPP färre barn NU! Läraryrket Göteborg". Arbetsgivaren Göteborgs stad gav förskolecheferna rådet att inte tillåta personalen att bära dessa tröjor och knappar.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare tillförsäkrad yttrandefrihet gentemot det allmänna. JO konstaterar att budskapet på tröjorna och knapparna inte strider mot någon lag. Textinnehållet liksom den omständigheten att förskolepersonalen, 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 och knapparna haft någon negativ inverkan på verksamheten.

Mot denna bakgrund kommer JO fram till att Göteborgs stad inte haft fog för sina restriktioner när det gäller personalens klädsel. Stadens agerande har därmed utgjort en kränkning av personalens grundlagsfästa yttrandefrihet. Staden får kritik.

### Anmälningar

JO:s dnr 3967-2018 och 4270-2018

AA och BB framförde i två anmälningar som kom in till JO i juni 2018 klagomål mot Göteborgs stad med anledning av att stadsledningskontoret gett förskolechefer i kommunen uppmaningen att inte tillåta personal att under arbetstid bära tröjor associerade till det s.k. Förskoleupporet. Anmälarna angav att kommunens agerande stred mot personalens yttrandefrihet.

AA bifogade till sin anmälan en skrivelse från stadsledningskontoret med nedanstående innehåll:

Förskoleupporet är en grupp som bildades via Facebook 2014. Föreningen (gruppen) agiterar för gruppen pedagoger/förskollärare inom förskolan. De har en rad krav på t.ex. max antal barn i smågrupp (12), att specialpedagoger ska anställas vid varje förskola och att förskollärare ska vara befriade från ett antal arbetsuppgifter av mer praktisk natur.

Den personal som deltar i det s k förskoleupproret har på sig orange tröjor eller T-shirts med texten ”Förskoleupproret”.

Stadsledningskontoret har fått ett antal frågor de senaste dagarna från förskolechefer och HR-chefer i stadsdelarna.

Den personal som bär tröjorna med texten ”Förskoleupproret” framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgivaren. Under arbetstiden ska arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter. Föräldrar och andra personalgrupper hamnar i en besvärlig situation som är svår att bemöta. Klädsel på arbetstid ska inte vara ett hinder i mötet med de vi är till för. Ingen ska påtvingas ett budskap och förskolan ska vara en trygg och neutral arbetsplats.

Vi råder därför förskolechefer att inte tillåta personal att bära t-shirts eller andra tröjor med texten ”Förskoleupproret” på arbetstid och inte heller tillåta affischering om Förskoleupproret på arbetsplatsen.

För kännedom är ovanstående ställningstagande avstämt med arbetsrättssektionen vid Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.

#### JO:s dnr 4208-2018

CC och DD framförde i en gemensam anmälan som kom in till JO i juni 2018 klagomål mot Göteborgs stad med anledning av att kommunens förskolepersonal inte tillåtits att under arbetstid bära knappar med Lärarförbundets logotyp och texten ”STOPP färre barn NU! Lärarförbundet Göteborg”. De uppgav att stadens agerande strider mot personalens yttrandefrihet.

Till anmälan bifogades en skrivelse från stadsledningskontoret med nedanstående innehåll:

Hej,

Vi har fått signaler från flera förskoleområden att personal trots tillsägelser av förskolechef bär t-shirt eller nål med ”Förskoleupproret”.

Arbetsgivarens hållning är följande:

Den personal som bär tröjor eller pins med texten ”Förskoleupproret” framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgivaren. Under arbetstiden ska arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter. Föräldrar och andra personalgrupper hamnar i en besvärlig situation som är svår att bemöta. Klädsel på arbetstid ska inte vara ett hinder i mötet med de vi är till för. Ingen ska påtvingas ett budskap och förskolan ska vara en trygg och neutral plats.

Stadsledningskontorets arbetsrättsjurister råder därför förskolecheferna att inte tillåta personal att bära t-shirts eller andra tröjor med texten ”Förskoleupproret” på arbetstid och inte heller tillåta affischering om ”Förskoleupproret” på arbetsplatsen. Se bifogat dokument av HR-direktör och förhandlingschef i Göteborgs stad.

Varje medarbetare behöver få veta att arbetsgivaren ser allvarligt på att bära t-shirt eller pins med budskapet ”förskoleupproret” och att konsekvensen för den enskilde blir kännbar.

Skulle personal trots tydlig uppmaning från förskolechef fortsätta bära t-shirts eller pins med detta budskap ska medarbetaren stängas av utan lön enligt AB §10 moment 1 – Förseelser m.m. Skulle detta bli aktuellt vänd dig till din HR-specialist för stöd och rådgivning.

## Utredning

JO uppmanade Kommunstyrelsen i Göteborgs stad att lämna upplysningar om och yttra sig över det som anförts i anmälningarna.

Kommunstyrelsens majoritet beslutade att som sitt remissvar lämna följande yttrande till JO:

### Bakgrund

Under maj 2018 inkom ett antal frågor från förskolechefer och Hr-chefer i stadsdelarna till stadsledningskontoret i Göteborgs Stad kring användandet av tröjor med texten "Förskoleupproret". Både föräldrar och övriga medarbetare hade ställt frågor kring om det var okej att bära sådana tröjor på arbetsplatsen. Stadsledningskontorets bedömning var att medarbetare inte ska ha på sig tröjor med opinionsbildande budskap på arbetstid. Efter samråd med Sveriges Kommuner och Landstings arbetsrättssektion beslutade stadsledningskontoret den 9 maj 2018 att råda förskolecheferna i staden att inte tillåta personal att bära t-shirts eller andra tröjor med texten "Förskoleupproret" på arbetstid och inte heller tillåta affischer om "Förskoleupproret" på arbetsplatsen.

Efter att rådet om tröjorna nått stadsdelarna framkom att medarbetare på ett antal förskolor använde knappar med texten "STOPP färre barn NU!", i något fall hade medarbetare nekat att ta av sig knappen efter uppmaning från förskolechefen. Stadsledningskontoret gjorde den 21 maj 2018, i en enskild rådgivning, bedömningen att även dessa knappar omfattas av arbetsgivarens möjlighet att begränsa uttrycket av opinionsbildande budskap på arbetstid.

Vidare gjordes bedömningen att i de fall medarbetare efter uppmaning inte tar av sig tröjan eller knapparna kan de stängas av från arbete utan lön enligt kollektivavtalet Allmänna bestämmelser § 10 moment I – Förseelser m.m. Detta råd gavs via hr-specialist till en områdeschef i stadsdelen östra Göteborg.

I ett senare meddelande från områdeschefen till förskolechefer i stadsdelen östra Göteborg framgår att om en medarbetare trots tydlig uppmaning från förskolechef fortsätter bära t-shirts eller pins skall medarbetaren stängas av utan lön enligt kollektivavtalet Allmänna bestämmelser § 10 moment I Förseelser m.m. Detta mail ligger sedermera till grund för att några förskolechefer i samtal uppmanar sina medarbetare att ta av sig knappar med hänvisning till risken att bli avstängd.

Stadsledningskontoret meddelade i mail till hr-cheferna i Göteborgs Stad den 23 maj 2018 att eventuella avstängningar eller disciplinpåföljder inte får beslutas om innan samråd skett med stadsledningskontoret. Förvaltningarna uppmanades att inte överreagera initialt utan börja med samtal/tillrättavisning.

Det är värt att notera att ingen medarbetare har stängts av eller på annat sätt fått någon påföljd till följd av vare sig tröjor eller knappar med opinionsbildande budskap.

---

Eftersom det är kommunstyrelsen som uppmanas att svara på remissen från JO och då bedömningarna har gjorts av stadsledningskontoret svarar kommunstyrelsen för alla tre anmälningarna. Stadsdelen östra Göteborg har dock beretts tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet.

Hr-direktören och förhandlingschefen i Göteborgs Stad, stadsdelsdirektören och hr-chefen i stadsdelen östra Göteborg samt berörd (f.d.) områdeschef har beretts tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet.

### Rättslig reglering

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

Detta innebär bland annat att arbetsgivare inom den offentliga förvaltningen inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall får söka påverka arbetstagare i fråga om det sätt på vilket friheterna används. Yttrandefriheten kan dock inte utövas vid vilken tidpunkt som helst som den enskilde väljer. JO har flera gånger uttalat sig i frågan. Jfr. JO 1993/94 s. 489 ff. Som arbetsgivare kan man fordra att brukarna av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar och arbetsgivaren måste kunna ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs på arbetstid. Av JO:s beslut den 20 februari 1998, dnr 1867-1997, framgår att den information som ges till föräldrar avseende skolans organisation måste vara byggd på objektivitet; läraren uppträder under arbetstid i sin yrkesroll och företräder därmed skolan. En lärare är emellertid oförhindrad att därutöver framhålla sin egen uppfattning i saken, men måste då noga skilja på uppgifter som är lämnade i tjänsten och sådant som utgör den personliga uppfattningen.

Av cirkulär 18:19 ”Politiska partier inom vård och äldreomsorg” utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting, sidan 3–4, framgår arbetsgivarorganisationens tolkning av lagregleringen kring politiska åsikter på arbetstid. De anser bland annat att en brukare inte ska känna att de prackas på åsikter och att de ska känna sig trygga i att få samma behandling som alla andra, oavsett om de delar de åsikter som arbetstagaren har eller inte. En arbetstagares personliga uppfattning får inte färga av sig på eller påverka hur personalen uppträder i sitt arbete. Arbetstagare får inte använda sitt arbete som plattform för att sprida ett politiskt budskap. I tjänsten ska arbetstagaren uppträda politiskt neutralt. Även när det gäller till exempel knappar på arbetskläderna är det arbetsgivaren som beslutar om hur de får användas, se bilaga 3 [*här utesluten, JO:s anm.*].

Enligt för de aktuella medarbetarna gällande kollektivavtalet Allmänna bestämmelser 17 § 10 moment 1 kan en medarbetare tillfälligt tas ur tjänst på grund av förseelse i arbetet. För denna tid ska arbetstagaren avstå samtliga avlöningsförmåner.

Reglerna om meddelarfrihet finns bland annat i Tryckfrihetsförordningen och innebär att varje medborgare har rätt att lämna ut uppgifter till massmedia, med vissa undantag. Det är straffbart att efterforska källan till en uppgift som lämnats till massmedia.

### Skälen till Göteborgs Stads inställning

Staden anser inte att medarbetarnas yttrandefrihet har begränsats på ett sätt som strider mot lagstiftningen, när det gäller förbudet mot tröjor eller knappar på kläderna med opinionsbildande budskap på arbetstid. Stadens bedömning stöds av tidigare uttalanden från JO samt den tolkning av lagstiftningen som görs av Sveriges Kommuner och Landsting.

Organisationen ”Förskoleupproret” består av pedagoger i förskolan som kämpar för bättre förutsättningar i förskolan. Kampanjen ”STOPP Färre barn NU!” riktar sig också mot förskolans organisation. Båda dessa kampanjer visar på att förskolans verksamhet engagerar många och att det är viktigt med diskussion och att olika åsikter måste få brytas mot varandra i debatten. I denna debatt har medarbetare i Göteborgs Stad givetvis rätt att uttrycka sina åsikter och känslor när det gäller förskolans verksamhet, både som privatpersoner och inom ramen för yrkesrollen.

Göteborgs Stad anser dock att en avgränsning måste göras mellan rätten till yttrandefrihet och de krav vi som arbetsgivare kan ställa på våra medarbetare under arbetstid. Anledningen till att Göteborgs Stad har beslutat att inte tillåta personal att bära tröjor med texten ”Förskoleupproret” eller knappar med texten

”STOPP färre barn NU!” är att medarbetare under arbetstid ska utföra sina arbetsuppgifter, inte delta i opinionsbildande verksamhet. En förskola ska överhuvudtaget inte vara en arena för opinionsbildning eller liknande. Eftersom syftet med kampanjerna är att skapa opinion och påverka människors uppfattning är risken vidare uppenbar att brukarna känner sig påtvingade ett budskap, något som JO tidigare har ansett att en offentlig arbetsgivare kan begränsa. Kampanjen ”Förskoleupproret” och knapparna med texten ”STOPP färre barn NU!” har skapat en oro bland föräldrar och andra yrkesgrupper, vilka hamnar i en besvärlig situation när de möter medarbetare som så tydligt tar ställning. Just de aktuella budskapen sänder vidare signaler som kan leda till att föräldrar inte känner sig trygga med att lämna sina barn på förskolan, något som leder till uppenbara risker för brukarna. På arbetstid ska inte kläder eller andra opinionsbildande uttryck vara ett hinder i mötet med dem vi är till för. En förskola ska vara en neutral och oberoende plats där man bedriver omsorg och verksamhet för barn. Föräldrar och barn ska kunna känna sig helt trygga med att få samma behandling som alla andra, oavsett om de delar de åsikter som medarbetaren har eller inte. Givetvis har medarbetare rätt att uttrycka sin personliga uppfattning om förskolans verksamhet även på arbetstid, men det är då väldigt viktigt att det tydligt framgår att det just är den personliga uppfattningen som förmedlas i kommunikationen med brukarna. När det gäller tröjor med texten ”Förskoleupproret” eller ”STOPP färre barn NU!” är det omöjligt för brukarna att veta om budskapen är förskolans officiella eller om det är medarbetarens rent privata åsikter som ligger bakom användandet. Denna situation skapar en osäkerhet för brukarna.

Kampanjen ”Förskoleupproret” är en, såvitt känt, fristående organisation som driver en specifik yrkesgrupps frågor. Kampanjen har en rad krav på hur förskolans verksamhet behöver förändras. Knapparna med texten ”STOPP färre barn NU!” riktar sig också mot förskolans verksamhet. Göteborgs Stad anser att de önskemål och krav på förbättringar som medarbetarna har inom en verksamhet bör bedrivas i enlighet med det samverkansavtal som vi som stad har tecknat med många av de aktuella medarbetarnas fackliga organisation, Lärarförbundet. I Göteborgs Stad är vi för en tidig och regelbunden dialog där medarbetarnas åsikter och idéer tas tillvara vid såväl arbetsplatsträffar som i samverkansgrupper där arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna möts. Samverkan vilar ytterst på lagen om medbestämmande i arbetslivet, vilket är det regelverk som utgör ramen för de fackliga organisationernas rättigheter till påverkan. I detta sammanhang kan det även nämnas att andra fackliga organisationer har hört av sig till Göteborgs Stad och uttryckt att de ställer sig frågande till ”Förskoleupproret” på arbetstid.

När det gäller frågan om en medarbetare som inte tar av sig sin tröja eller knapp efter att det blivit påtalat skulle kunna stängas av, stämmer det att vi som arbetsgivare skulle kunna se det som en förseelse i arbetet enligt gällande kollektivavtal. Ytterst skulle en sådan situation kunna leda till avstängning utan lön. Göteborgs Stad vill dock understryka att ingen medarbetare fått någon sådan påföljd och att stadsledningskontoret har uppmanat förvaltningarna att inte överreagera initialt utan försöka komma fram samtalsvägen i första hand.

Den sista frågan staden avser att beröra är den om Göteborgs Stad skulle ha åsidosatt medarbetares rätt till meddelarfrihet. Staden anser inte att vi på något sätt har försökt hindra någon medarbetare från att använda sig av sin meddelarfrihet. Anmälarna har heller inte utvecklat sin syn på vilket sätt Göteborgs Stad skulle ha åsidosatt denna rättighet. Därmed lämnar vi den frågan.

Sammantaget anser Göteborgs Stad att vi gjort en svår men välmotiverad avvägning mellan medarbetarnas yttrandefrihet och vad Göteborgs Stad kan kräva som arbetsgivare. Göteborgs Stads bedömning är därför att yttrandefriheten inte begränsats i strid med lagstiftningen.

AA, BB, CC och DD 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 anställda 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 de här ärendena har därför inriktats på hur stadens råd till förskolecheferna att inte tillåta personal att bära tröjor med texten ”Förskoleupproret” eller knappar med texten ”STOPP färre barn NU! Lärarförbundet Göteborg” förhåller sig till yttrandefriheten.

Av utredningen framgår att stadsledningskontoret skickade ut skrivelser till kommunens förskolechefer i maj 2018 med bl.a. nedanstående innehåll:

Den personal som bär tröjor eller pins med texten ”Förskoleupproret” framför ett politiskt budskap, en missnöjesyttring som vänder sig mot arbetsgivaren. Under arbetstiden ska arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter. Föräldrar och andra personalgrupper hamnar i en besvärlig situation som är svår att bemöta. Klädsel på arbetstid ska inte vara ett hinder i mötet med de vi är till för. Ingen ska påtvingas ett budskap och förskolan ska vara en trygg och neutral arbetsplats.

I sitt remissvar till JO anser kommunen att förbudet mot att bära tröjorna och knapparna inte utgör en otillåten begränsning av yttrandefriheten. Kommunen har förklarat sitt ställningstagande med att de aktuella kampanjerna engagerar många och att medarbetarna givetvis har rätt att uttrycka sina åsikter och känslor när det gäller förskolans verksamhet, både som privatpersoner och inom ramen för sin yrkesroll, men att en avgränsning måste göras mellan yttrandefriheten och arbetsgivarens rätt att ställa krav under arbetstid. Under arbetstid ska förskolepersonalen utföra sina arbetsuppgifter och inte delta i opinionsbildande verksamhet. Det finns enligt kommunen också en risk för att brukarna känner sig påtvingade ett budskap som kan leda till att föräldrarna inte känner sig trygga med att lämna sina barn på förskolan.

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 dessa fall är det fråga om personalens rätt att utnyttja sin yttrandefrihet genom att på arbetsplatsen bära tröjor eller knappar med ett visst textinnehåll. Jag konstaterar inledningsvis att budskapen på tröjorna och knapparna inte strider mot någon lag. Textinnehållet liksom den omständigheten att förskolepersonalen, 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 och knapparna haft någon negativ inverkan på verksamheten.

Mot denna bakgrund finner jag inte att Göteborgs stad haft fog för sina restriktioner när det gäller personalens klädsel. Stadens 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.