

Avd för juridik
Ann Sofi Agnevik
Avd för arbetsgivarpolitik
Sophie Thörne

Studiebesök av politiska partier inom vården och äldreomsorgen m.m.

Partibesök kan vara en svår fråga att hantera för kommuner, landsting och regioner. Inför valet 2014 fick Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) många frågor om vilka regler som gäller för politikernas studiebesök inom vård, äldreomsorg och liknande verksamhet. Förbundet utarbetade därför en promemoria för att besvara de vanligaste frågorna och sätta dem i sitt rättsliga sammanhang (se cirkulär 14:31).

Motsvarande frågor har börjat ställas inför 2018 års val. Förbundet har därför sett anledning att mot bakgrund av vunna erfarenheter och tillkommande praxis ge ut en något uppdaterad version av 2014 års version. Liksom tidigare är denna promemoria tänkt att ge vägledning när landsting, regioner och kommuner ska ta ställning till begäran om studiebesök från företrädare från politiska partier inom vård- och omsorgssektorn.

Arbetsplatsbesök kan förekomma också inom andra verksamheter. I cirkulär 17:70 beskriver SKL de nya regler som fr.o.m. 1 januari 2018 gäller ifråga om politiska partiers besök i skolan.

Landstinget eller kommunen bestämmer själv om studiebesök av politiska partier ska tillåtas eller inte inom myndighetens lokaler

Inte allmän plats

Ett sjukhus, en vårdcentral eller ett äldreboende är inte generellt en offentlig plats, enligt ordningslagens bestämmelser. Av ställningstaganden från JO (se JO 1982/83 s. 203 och JO 2006/07 s. 408) följer att allmänheten inte har rätt att vistas i myndighetens lokaler efter eget gottfinnande, utan att myndigheten har rätt att inskränka allmänhetens tillträde. För flera myndigheters verksamheter – t.ex. hälso- och sjukvårdsverksamhet – gäller att de inte kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt om allmänheten skulle ha rätt att röra sig fritt i lokalerna. Vissa delar av exempelvis ett sjukhus kan dock vara tillgängligt för allmänheten genom att landstinget valt att låta allmänheten få tillträde till lokalerna. Det kan exempelvis gälla entréer, cafeteria, väntrum, trapphus och korridorer. Även för sådana lokaler dit allmänheten har tillträde kan myndigheten, på sakliga grunder, ställa upp ordningsregler.

Väntrum för patienter på sjukhus eller vårdcentraler är en del av mottagningarnas verksamhet och det kan finnas skäl att från sekretess- och integritetsynpunkt begränsa studiebesök (eller allmänhetens tillträde) även till dessa delar av verksamheten. I väntrummet på t. ex. en onkologisk mottagning förekommer till övervägande del patienter med cancerdiagnos (eller som väntar på sådant besked) och deras anhöriga. Av hänsyn

till patienterna kan tillträde för studiebesök begränsas även i sådana lokaler, det är ett sakligt skäl.

Verksamhetens behöriga gång

Det är inte bara inom sjukvården eller äldreomsorgen som det förekommer arbetsplatsbesök. Verksamhetens behöriga gång har alltid företräde framför studiebesök. Bland annat ska sekretessfrågor tas på största allvar. Dessutom ska man komma ihåg att vare sig sjuka, äldre eller deltagare i en daglig verksamhet, många gånger inte själva bett om att få träffa politiker på sjukbädden, på boendet eller liknande. Detta måste alltid beaktas vid planering och utformning av studiebesök.

Medarbetares frågor som rör oro för verksamhetens behöriga gång, patienternas integritet, patientsäkerhet eller andra verksamhetsrelaterade frågor i anslutning till externa studiebesök, oro för att "hängas ut" i sociala medier kopplat till studiebesöket, eller oro för våld i anslutning till manifestationer utanför arbetsplatsen i anslutning till politikernas studiebesök måste också tas på stort allvar.

Myndigheten har rätt att ställa upp villkor för tillträde till lokalerna

Eftersom det finns förutsättningar för en myndighet att begränsa allmänhetens tillträde till dess lokaler har myndigheten även rätt att ställa upp villkor för den som beviljats tillträde, se JO 2011/12 s. 594 med hänvisningar. Tillträdes- och ordningsreglerna får emellertid inte vara godtyckliga, diskriminerande eller på annat sätt dikterade av ovidkommande skäl. JO har i ett beslut 27 mars 1987 dnr 601-1986 godtagit att en sjukhusledning av integritetsskäl förbjöd fotografering utan särskilt tillstånd i sjukhusets lokaler, inklusive en cafeteria dit allmänheten hade tillträde.

Objektivitetsprincipen gäller

När sjukhusledningen eller kommunen tar ställning till om ett politiskt parti ska tillåtas komma in i myndighetens lokaler måste ledningen beakta bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF). Där står att myndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. JO har i ett antal fall prövat frågan om politiska partiers tillträde till skolor, och JO har konstaterat att en skola brister i allsidighet och saklighet om man är beredd att medge en organisation tillträde men inte en annan.

Den praxis som gäller inom skolans område när det gäller urval för skolbesök har relevans även för politiska partiers besök inom sjukhus m.m.

Om sjukhusledningen eller verksamhetsledningen i äldreomsorgen öppnar för tillträde för studiebesök från politiska partier gäller objektivitetsprincipen, och urval kan endast ske på objektiv grund. Troligtvis kan missnöje bland personalen mot ett partis åsikter inte anses utgöra ett objektivt skäl att neka tillträde.

Objektivitetsprincipen gäller även om ett politiskt parti vill sprida tryckta skrifter som exempelvis flygblad.

Olika uppdrag för olika verksamheter

Sjukhus har som verksamhet att bedriva sjukvård och äldreomsorgen ska ta hand om äldre. Skolan har däremot förutom ren undervisning och utbildning även ett demokratiuppdrag vad gäller elevernas utbildning och att förmedla skolans värdegrund.

Vården har inte motsvarande uppgift som skolan, utan kärnuppdraget är att tillhandla god vård på lika villkor. Politikerbesök på till exempel vårdavdelning eller mottagningar fyller därför ingen funktion i sjukhusets verksamhet. Detta är en skillnad mot skolan där besök från ett politiskt parti kan utgöra ett inslag i utbildningen.

Politiska åsikter på arbetstid

Det står varje svensk medborgare fritt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilka ämnen som helst enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. På motsvarande sätt finns en rätt att i radio eller TV eller annat medium offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst enligt 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefriheten och de andra friheterna enligt 2 kap. 1 § regeringsformen kan emellertid inte utövas vid vilken tidpunkt som helst som den enskilde arbetstagaren väljer. Denna fråga har behandlats av JO vid flera tillfällen (jfr. JO 1993/94 s. 489 f.f.).

En arbetsgivare kan ställa krav på att en anställd fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande under arbetstid. Det kan innebära en faktisk begränsning av den anställdes möjlighet att begagna sig av sin yttrandefrihet. Politiska manifestationer under arbetstid är inte tillåtna.

En offentlig arbetsgivare kan förbjuda vissa aktiviteter under arbetstid – som till exempel anordnande av protestmöten, planering av proteståtgärder, framställande av skrivelser och liknande. Sådana aktiviteter inverkar typiskt sett negativt ”på arbetets behöriga gång”. Att exempelvis lämna arbetsplatsen för att man inte sympatiserar med studiebesökarens åsikter kräver arbetsgivarens medgivande. Däremot är det inte godtagbart för en offentlig arbetsgivare att generellt förbjuda de anställda att under arbetstid samtala med journalister.

Utifrån hälso- och sjukvårdslagen ska alla behandlas lika av personalen. Patienter ska inte känna att de packas på åsikter och de ska känna sig trygga att få samma behandling som alla andra, oavsett om de delar de åsikter som arbetstagaren har eller inte.

Även vad gäller till exempel knappar på arbetskläderna är det arbetsgivaren som beslutar. Man kan ha en arbetsgivarföreskrift eller ordningsföreskrift. Det kan vara klokt att ha en begränsande attityd från arbetsgivaren vad gäller knappar och annat som visar på politiskt hemvist om det kan uppfattas som obehagligt av kollegor eller brukare/patienter. En arbetstagares personliga uppfattning får inte färga av sig på eller påverka hur personalen uppträder i sitt arbete.

Arbetstagaren får inte använda sitt arbete som plattform för att sprida ett politiskt budskap. I tjänsten ska arbetstagaren uppträda politiskt neutralt.

Å andra sidan kan personalen vilja slippa att förknippas med viss företrädare för ett politiskt parti. Det är inte möjligt att ålägga personalen att delta vid exempelvis fotografering i samband med studiebesök av ett politiskt parti.

Sekretesslagstiftningens bestämmelser vid besök på vård- och omsorgsinrättningar

Inom hälso- och sjukvården råder enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) stark sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Motsvarande stark sekretess råder inom kommunens omsorgsverksamhet.

Begreppet enskilds personliga förhållanden avser i princip alla uppgifter som kan härledas till en identifierbar person. Utlämnande av bilder på patienter eller klienter i exempelvis informationsmaterial, innebär i princip ett röjande av sekretesskyddade uppgifter, se JO 1983/84 s. 242. Sekretessen ska iakttas av all personal samt även av förtroendevalda inom exempelvis hälso- och sjukvårdsnämnder, sjukvårdsstyrelse eller sjukhusdirektion. Sekretessen ska skydda patienternas, brukarnas och de närståendes integritet.

Uppgifter om patienten kan inte utan samtycke eller utan annat stöd i sekretesslagstiftningen lämnas ut till utomstående, exempelvis till politiker som i studiesyfte besöker ett sjukhus. Bara det faktum att en person är patient på sjukhuset kan omfattas av sekretess.

Om det rör sig om barn ska vårdnadshavarens samtycke inhämtas. För elever som tar del av patientförevisningar för sin utbildning kan förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL behöva meddelas. I vissa fall kan uppgifter lämnas ut till utomstående med förbehåll. JO har i ett antal fall belyst rättsliga frågor kring TV-inspelningar på sjukhus, se bl. a. JO 2011/12 s. 544.

Planering av studiebesök

Inför planeringen av arbetsplatsbesök/studiebesök är det arbetsgivarens ansvar att göra en bedömning av läget, om det kan genomföras och att utforma besöket så att risker för störning och påfrestningar minimeras.

Vården ska i möjligaste mån ges i samråd med patienterna. De patienter eller brukare som på grund sitt hälsotillstånd inte kan ge ett rättsligt relevant samtycke till att träffa politiker på besök, ska inte behöva vara delaktiga i något studiebesök överhuvudtaget.

Det finns anledning att tillämpa en försiktighetsprincip vad gäller att tillåta besök på vårdavdelningar och motsvarande, mot bakgrund av respekten för patienters och brukares integritet.

Risikanalyt

Det krävs därför en ordentlig riskanalys och bedömning, både som en del av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar och när det gäller ansvaret för verksamheten och omsorgen om patienter och brukare.

Alternativ till besök på vårdavdelning

De förtroendevalda politiker i kommun, landsting och region som i sina uppdrag styr verksamheten har ett befogat intresse att få ta del av chefers och medarbetares erfarenheter och synpunkter på verksamheten. För att få till stånd en sådan dialog kan möten eller seminarier anordnas av arbetsgivaren i sedvanliga sammanträdeslokaler som inte hör till vårdverksamheten. Fackliga företrädare och skyddsombud kan med fördel bjudas in att delta vid sådana aktiviteter.