
Ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA, som företrädare för Revolutionär Kommunistisk Ungdom Kristianstad (RKU), klagomål mot rektorn för Nosabyskolan i Kristianstads kommun angående hindrande av elevs spridning av flygblad, m.m. Han anförde huvudsakligen följande.

I slutet av juni månad (*såvitt framgår av andra ingivna handlingar skall det rätteligen vara april månad; JO:s anm.*) 2002 delade en elev, BB, på Nosabyskolan ut flygblad som uppmanade till bojkott av israeliska varor. Flygbladen var från början tryckta av RKU och Kommunistiska Partiet KPML (r), men BB var partipolitiskt obunden. Vid en morgonsamling tog rektorn upp flygbladet och kallade det för ”propaganda vars språkbruk liknar de högerextremas”. Rektor sade också att flygbladet ”hörde hemma i papperskorgen” och uppgav att det var ”olagligt att dela ut sådant på skolan”. BB och flera invandrade elever kände sig kränkta varför BB kontaktade RKU.

AA tog i anmälan även upp en annan händelse. Han anförde i den delen bl.a. följande. Tisdagen den 21 maj 2002 gjorde RKU en aktion på Nosabyskolan. När eleverna anlände till skolan stod RKU utanför huvudentrén och delade ut flygbladen (se ovan) med en artikel från tidningen Proletären tryckt på baksidan. Rektor kom ut för att hindra utdelningen. RKU tolkade rektorns agerande som ett brott mot grundlagen.

Till anmälan var fogat bl.a. en kopia av det aktuella flygbladet med en odaterad artikel ur tidningen Proletären på baksidan samt en artikel ur Kristianstadsbladet som angavs vara publicerad den 8 maj 2002. I sistnämnda artikel anför bl.a. att ”rektorn på Nosabyskolan i Kristianstad har stoppat en elevs spridning av flygblad om bojkottning av Israel” och att eleven BB ”sedan någon vecka spritt och klistrat upp flygblad om bojkott av Israel på Nosabyskolan”.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommun för utredning och yttrande. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av förvaltningschefen CC upprättat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Rektorn har i samtal med förvaltningschefen förklarat att han har reagerat på formen av spridande av information, dvs. flygblad, samt reagerat på det språkbruk som förekommer i flygbladets text. Avsikten har dessutom varit enligt rektorn att i skolans planering skapa utrymme för en saklig och allsidigt belyst diskussion kring budskapet i flygbladet där båda sidor (i det här fallet den israeliska och den palestinska) kan komma till tals jämbördigt. Rektorn föreslår bl.a. en paneldebatt inför eleverna.

Barn- och utbildningsnämnden finner det svårt att i sitt yttrande till JO bortse ifrån risken att rektorn genom sitt agerande har reagerat på flygbladet och dess innehåll på ett sådant sätt som kan innebära ett antastande av tryckfriheten och ett försök till att hindra spridande av tryckt material. Likväl har rektorns ambition varit att ta ansvar för den uppkomna situationen, och försöka integrera frågan i skolans arbete och i de värderingar som där råder. Rektorn menar att hans handlande har haft sin utgångspunkt i att skapa ordning och ge de bästa förutsättningar för frågans allsidiga belysning i skolans olika pedagogiska sammanhang.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Rektorns påstådda tanke att bjuda in båda sidor i Israel–Palestina-konflikten hade i slutet av oktober 2002 ännu inte förverkligats. AA ifrågasatte om nämndens uttalande om ordning och säkerhet innebar att eleverna skall skyddas från tankar som inte godkändes av respektive rektor och hur detta överensstämde med yttrandefriheten.

I beslut den 25 februari 2004 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § 1 p. regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som RF garanterar innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning.

Beträffande tryckfriheten ges särskilda grundlagsföreskrifter i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF). Av den bestämmelsen framgår att myndighet, eller annat allmänt organ, inte på grund av skrifts innehåll får hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i TF. Spridning av tryckt skrift inom en skola, liksom uppsättning av t.ex. en affisch på en anslagstavla där, anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i TF ställas upp på grund av skriftens innehåll. Däremot är det, likaledes enligt praxis, tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

Ledningen för en skola får alltså hindra att tryckta skrifter sprids eller anslås där, men bara om det sker av ordningsskäl.

Såvitt framgår av ingivna handlingar är ifrågavarande flygblad en sådan tryckt skrift som omfattas av bestämmelserna i TF.

I anmälan tas två olika händelser upp. Den första händelsen gäller att rektorn vid en morgonsamling tagit upp frågan om ett flygblad som delades ut av en elev vid skolan. Rektorn uppges ha uttalat att det rört sig om ”propaganda vars språkbruk liknar de högerextremas” och att det var olagligt att dela ut flygbladet på skolan. Han uppges också ha uppmanat eleverna att kasta flygbladet i papperskorgen. Den andra händelsen gäller att medlemmar i RKU kommit till skolans huvudentré och delat ut flygblad varvid rektorn kommit ut och stoppat utdelningen.

Det förefaller ostridigt att de ovan beskrivna händelserna har ägt rum. Jag utgår således från AA:s beskrivning av det inträffade.

Jag tar först ställning till rektorns agerande beträffande det flygblad som eleven BB delade ut på skolan. Av utredningen framgår inte närmare under vilken period som BB delade ut flygbladet och inte heller vilken dag som rektorn tog upp aktuell fråga vid en morgonsamling. Mot bakgrund av uppgifterna i de tidningsartiklar som fogats till anmälan anser jag mig dock kunna utgå från att ifrågavarande morgonsamling ägde rum under den period som flygbladet delades ut.

Den fråga som jag har att pröva är om rektorn genom sina åtgärder har agerat i strid med det i 1 kap. 2 § andra stycket TF uppställda förbudet mot spridningshinder. Av detta grundlagsstadgande följer att t.ex. en rektor inte har befogenhet att på grund av ett flygblads innehåll hindra dess spridning. Det förhållandet att skolan inte är att anse som allmän plats saknar i detta hänseende betydelse.

Som framgår av det ovan anförda förbjuder inte bestämmelsen hindrande åtgärder om dessa enbart dikteras av ordningshänsyn. Det skall dock framhållas att ett beslut om inskränkning i spridningsrätten strikt måste baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande.

Av intresse i sammanhanget är att hänsyn till ordningen ansetts väga något tyngre när det är fråga om en spridning av skrifter inom ett av myndighet disponerat område till vilket allmänheten inte har tillträde. Vad gäller spridning inom en skola uttalade sålunda Justitiekanslern (JK) i ett beslut den 27 november 1967 att det bl.a. med hänsyn till skolans arbetsformer och dess fostrande uppgift kan göras gällande att begreppet ordning har ett något vidare innehåll inom skolor för barn och ungdom än i allmänhet och att inom sådana skolors område spridningsförbud således kan vara tillåtna i större utsträckning än som vanligen är fallet. I ett i ämbetsberättelsen 1970 s. 294 refererat beslut kom JO till en liknande slutsats i ett fall som gällde spridning av tryckta affischer genom uppsättning på skolans anslagstavlor. JO anförde bl.a. följande (se även JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346).

Jag delar JK:s uppfattning att spridning av tryckt skrift inom en skola är att anse som spridning bland allmänheten och att spridningsförbud regelmässigt får meddelas endast på grund av hänsyn till ordningen. Jag instämmer också i att begreppet ordning inom en skola knappast kan undgå att ta intryck av de betingelser, under vilka skolan verkar, och alltså kan antas ha en något vidare innebörd än det har t.ex. när det är fråga om en allmän plats. Såsom JK också framhållit är det emellertid väsentligt att hålla i minnet det syfte som ligger bakom förbudet mot spridningshinder i 1:2 TF. Detta syfte är i enlighet med 1:1 TF att säkerställa ett fritt

meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det kan därför under inga andra förhållanden och på inga andra vägar än dem TF anger komma i fråga att hindra spridning av tryckt skrift, om syftet med hindrandet är att inskränka ett meningsutbyte eller en allsidig upplysning. Ordningsskäl, praktiska skäl och liknande skäl får inte användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshinder.

Det anförda innebär således att en hänvisning till ordningsskäl är godtagbart, men att en sådan genomförd begränsning av spridningsrätten blir förenlig med TF:s förbud mot spridningshinder endast om det sker enligt kriterier som inte har något som helst, vare sig indirekt eller direkt, samband med det tryckta materialets innehåll.

Av remissvaret framgår att rektorn har förklarat sitt agerande med att han har reagerat på formen av spridande av information, dvs. flygblad, samt på ”språkbruket” i flygbladets text. Barn- och utbildningsnämnden har i remissvaret anført att den finner det svårt att bortse från risken att rektorn genom sitt agerande har reagerat på flygbladet och dess innehåll på ett sådant sätt som kan innebära ett antastande av tryckfriheten och ett försök till att hindra spridande av tryckt material.

De uppgifter som lämnats i remissvaret visar att innehållet i det aktuella flygbladet har haft betydelse för de åtgärder som rektorn vidtagit i saken. Det förhållandet att rektorn uppges ha menat att hans handlande har haft sin utgångspunkt i att ”skapa ordning” och ”ge de bästa förutsättningar för frågans allsidiga belysning i skolans olika pedagogiska sammanhang” ändrar inte den bedömningen.

Rektorn har vid morgonsamlingen bl.a. uttalat att det var olagligt att dela ut flygbladet på skolan. Även om rektorn inte har hotat med någon påföljd måste ingripandet bedömas som ett hinder för flygbladets spridning bland allmänheten.

Sammanfattningsvis finner jag således att rektorns agerande vid det första här aktuella tillfället stått i strid med det i 1 kap. 2 § TF uppställda förbudet mot spridningshinder.

Den andra delen av anmälan gäller en händelse där medlemmar i RKU kom till Nosabyskolan och delade ut flygblad utanför skolans huvudentré. Rektorn kom ut och stoppade utdelningen. Jag utgår i det följande från att ifrågavarande händelse ägde rum inom skolans område.

Tillämpningsområdet för stadgandet om bl.a. yttrandefrihet i 2 kap. 1 § RF är inte obegränsat. Yttrandefriheten enligt RF innefattar ingen rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en viss institution eller sluten miljö, t.ex. en skola, för att där sprida ett budskap.

På motsvarande sätt förhåller det sig med den i TF garanterade rätten att sprida tryckta skrifter.

JO har i ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 394) uttalat bl.a. följande.

En skola är inte en plats dit allmänheten har fritt tillträde. Militieombudsmannen, MO, har uttalat sig om utomståendes rätt att få tillträde för att sprida tryckta skrifter inom ett område eller en anläggning vartill allmänheten inte äger tillträde.

En person, som icke av annan anledning äger erhålla tillträde till sådant område eller sådan anläggning, kan uppenbarligen icke påfordra att få dit inkomma för att bli i tillfälle att där sprida tryckta skrifter. Vägran av tillträde för sådant ändamål torde – även om motiveringen för vägran icke är hänsyn till ordningen eller annat liknande skäl

– icke vara att anse som ett i tryckfrihetsförordningens mening förbjudet hinder för spridning av tryckt skrift. Någon skyldighet torde icke föreligga för vederbörande myndighet att för ifrågavarande ändamål bevilja särskilda förmåner i fråga om tillträdesrätt. Därest tillträde medges, får emellertid icke uppställas något villkor härför, som innebär att viss eller vissa skrifter på grund av sitt innehåll bli uteslutna från distribuering. (MO 1950 s. 276, ssk s. 297 f.)

Jag delar denna uppfattning, och anser alltså att det ligger i skolledningens hand att avgöra om en begäran att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter skall bifallas. Vid sitt ställningstagande har skolledningen rätt att ta hänsyn till även annat än rena ordningsskäl. Den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, måste emellertid ändå beaktas: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet.

Jag har nyss konstaterat att en skolas ledning även av andra skäl än ordningsskäl kan avslå en utomståendes begäran att vistas inom skolans område. Härav följer att skolledningen även har befogenhet att på samma grunder avvisa en utomstående som utan medgivande tagit sig in på skolområdet. Det förhållandet att den utomståendes syfte är att inom skolans område sprida tryckta skrifter och att syftet rent faktiskt inte kan fullföljas om han avvisas saknar i och för sig betydelse härvidlag. Att skolledningen eller skolans representanter hindrar sådan olovande verksamhet kan vidare inte anses vara oförenligt med den ovan återgivna tryckfrihetsrättsliga princip som ger skolledningen möjlighet att av ordningsskäl ingripa mot spridning av tryckt skrift inom en skola.

När det gäller den aktuella händelsen kan det konstateras att medlemmarna i RKU kom till Nosabyskolan för att sprida flygblad. Såvitt framkommit hade de inte i förväg tagit kontakt med skolledningen för att efterhöra vilken inställning den hade till deras önskan om att få komma in på skolans område för detta ändamål. Jag finner, med hänvisning till vad som anförts i ovan refererade beslut, inte skäl att rikta kritik mot att rektorn i förevarande situation stoppade RKU:s utdelning av flygblad.

Med de delvis kritiska uttalanden som har gjorts avslutas ärendet.