

Kritik mot Munkebäcksgymnasiet i Göteborgs kommun för agerande i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: En gymnasieskola förbjöd ett politiskt partis ungdomsförbund att under en informationsdag i skolan sprida ett flygblad. Beslutet motiverades med att budskapet i skriften stod i strid med skolans värdegrund samt att spridningen inte var möjlig av ordningsskäl. Av utredningen i ärendet framgår att skolan förhandsgranskat de skrifter som de deltagande partierna avsåg att sprida under informationsdagen. Skolans agerande bedöms stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Skolan kritiseras såväl för beslutet att förbjuda spridningen av flygbladet som för rutinen att förhandsgranska material.

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Munkebäcksgymnasiet i Göteborgs kommun. Han anförde bl.a. följande. Vid anordnande av bokbord den 3 september 2010 förbjöd skolan Sverigedemokratisk Ungdom Väst (SDU Väst) att sprida ett flygblad som rörde islam. Enligt skolans företrädare stred budskapet mot skolans värdegrund.

Utredning

Inledningsvis inhämtades det aktuella flygbladet från SDU:s webbsida.

Utbildningsnämnden i Göteborgs kommun anmodades härefter att göra en utredning och inkomma med yttrande över vad AA anförde i sin anmälan. Yttrandet skulle avges med särskilt beaktande av bestämmelserna i 1 kap. 2 § andra stycket och 5 § tryckfrihetsförordningen, TF.

I ett remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

Utredning och yttrande över anmälan

Av anmälan framgår att den före detta verksamhetschefen för Munkebäcksgymnasiet har förbjudit anmälaren och andra företrädare för SDU Väst att sprida ett flygblad i skolan den 3 september 2010. Den före detta verksamhetschefen arbetar fortfarande i förvaltningen, och utredningen utgår från hans uppfattning av vad som ägde rum den aktuella dagen. Verksamhetschefens bild av det som ska ha orsakat anmälan till JO återges under denna rubrik i det följande.

Inför valrörelsen hösten 2010 diskuterade Munkebäcksgymnasiets skolledning hur man skulle agera för att uppnå en bred och allsidig politisk information till eleverna. Samtidigt var det viktigt för skolledningen att alla elever hela tiden skulle känna sig trygga när de vistades i skolan.

Skolledningen beslöt därför att all politisk information, oavsett partitillhörighet, skulle erbjudas ske med iakttagande av följande regler:

Politiskt parti/ungdomsförbund som är representerade i Göteborgs stads kommunfullmäktige, Västra Götalands regionfullmäktige och Sveriges riksdag är välkomna.

All politisk information ska ske vid bokbordet, som ställs upp i skolans entréhall, och till vilket eleverna själva kan välja om de vill gå eller inte.

Maximalt får högst två representanter från respektive parti/ungdomsförbund finnas i skolan samtidigt och de ska vara vid bokborden hela tiden.

Alla partier/ungdomsförbund som anmäler intresse ska i god tid innan erbjudet/överenskommet informationstillfälle sända ett exemplar av de broschyrer de avser att dela ut till skolledningen. Skolledningen meddelar parti/ungdomsförbunden att skolledningen avser att bedöma broschyrmaterialet, något som görs regelmässigt vid alla olika former av tillställningar, både ur säkerhetssynpunkt samt hur det förhåller sig till skolans värdegrund.

Ovanstående regelverk meddelades även anmälaren i god tid innan informationstillfället. Skolledningen meddelade honom, även det i god tid innan, att det flygblad han tog upp i sin anmälan var helt omöjligt ur ren säkerhetssynpunkt samt att [det] bedömdes strida mot skolans värdegrund. Skolan hade detta läsår precis startat en för skolan ny utbildning med 60 språkintrouktionselever (IVIK) som var relativt nyanlända till Sverige, och där ett flertal ungdomar kom från muslimska länder. Skolledningen visste att en del av dessa ungdomar bar på traumatiska händelser i sin flyktingsituation. Skolledningen såg en uppenbar risk för oroligheter och hade även fått elevindikationer på detta. Ett flertal elever på skolan hade besökt verksamhetschefen och uttryckt oro för bråk. Dessutom hade en grannskola vid en motsvarande situation tidigare haft ett tillspetsat säkerhetsläge med väldigt nära till allvarlig konfrontation mellan elever på skolan och informatörer från SDU. Därför godkände skolledningen inte att flygbladet skulle finnas med på SDU Västs bokbord i Munkebäcksgymnasiet vid detta tillfälle.

Verksamhetschefen kontrollerade vid några tillfällen om det i förväg kommunicerade och av samtliga informatörer accepterade regelverket följdes vid samtliga parti- eller ungdomsförbunds informationer. Vid ett av dessa tillfällen fann han att SDU Väst bröt mot ett flertal av reglerna.

SDU Väst var vid minst två tillfällen fler än två personer samtidigt inne i skolan. När verksamhetschefen påtalade detta ursäktade anmälaren och hans kollega sig med att de trodde att de bara fick vara högst två vid bordet och att det inte gjorde något om ytterligare personer fanns på andra ställen i skolan. SDU Västs representanter valde dessutom att börja ifrågasätta regelverket trots att de accepterat det initialt.

Dessutom fann verksamhetschefen vid kontrollen att SDU Väst hade det flygblad, som skolledningen framför allt ur säkerhetssynpunkt meddelat SDU Väst att de inte fick sprida på skolan, framme på bokbordet. När verksamhetschefen påtalade detta började representanterna även att argumentera mot detta beslut som de initialt redan hade accepterat.

Det förekom inte några som helst regelbrott eller ifrågasättanden från andra parti- eller ungdomsförbund under de informationstillfällen som genomfördes i samband med valet denna höst.

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § 2 stycket samt 1 kap. 5 § i tryckfrihetsförordningen

Utbildningsförvaltningen har haft svårt att bedöma om det flygblad som SDU Väst inte tilläts sprida i skolan omfattas av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt ansvarig verksamhetschef gick det inte att avgöra om flygbladet var

framställt i tryckpress. Det kan ha varit fotokopierat, men saknade angivelse av utgivningsbevis. Det saknades vidare beteckning som visade att det var mångfaldigt, och det saknades tydliga uppgifter om vem som mångfaldigt flygbladet i vilken ort.

Ansvarig verksamhetschef kan inte bekräfta att det aktuella flygbladet utgjorde sådan skrift som avses i 1 kap. 5 § TF. Därför kan utbildningsförvaltningen inte avgöra om den omfattas av TF:s bestämmelser. Detta går heller inte att uttyda på SDU:s hemsida, där flygbladet finns att ladda ner. Fråga är därför om bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket TF är tillämplig.

Även om de angivna bestämmelserna i TF inte är tillämpliga rörande SDU:s flygblad har skolan en skyldighet att iaktta objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), och inte särbehandla något av de partier som fått tillstånd att hålla bokbord i skolan. Partierna valdes ut på grunder som inte var ägnade att sälla bort partier med vissa åsikter, och de ordningsregler som ställdes upp av skolan var lika för alla och motiverade av ordningsskäl.

Som beskrivits ovan har den begränsande åtgärden motiverats och vidtagits av ordningsskäl. Det fanns vid detta tillfälle tydliga indikationer på och en konkret risk för att en spridning av den aktuella broschyren skulle orsaka konfrontationer av störande och våldsamt art. Ansvarig verksamhetschef såg ett påtagligt hot mot säkerheten för såväl skolans elever som SDU Västs representanter, och det fanns även en risk för att ordningen och studieron i skolan skulle utsättas för allvarliga störningar.

Mot bakgrund av detta och i övrigt anförda omständigheter anser utbildningsförvaltningen att beslutet att inte tillåta spridning av det aktuella flygbladet var befogat.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen, RF, är var och en 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 regeringsformen 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 § 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 tryckfrihetsförordningen. Spridning av tryckt text inom en skola anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i tryckfrihetsförordningen uppställas på grund av skriftens innehåll. Däremot är det, också enligt praxis, tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

En förutsättning för att tryckfrihetsförordningens bestämmelser till skydd för tryckfriheten ska vara tillämpliga är enligt 1 kap. 5 § TF att skriften i fråga har framställts i en tryckpress. Bestämmelserna ska också tillämpas på skrift, som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande, om utgivningsbevis gäller för skriften, eller skriften är försedd med beteckning, som utvisar att den är mångfaldigad, samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigt skriften och om ort och år för mångfaldigandet.

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

En skola är inte en allmän plats. Yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Vid ställningstagande till om ett politiskt parti i dessa syften ska få tillträde till en skola måste skolledningen beakta bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. För detta krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Den ovan nämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet väntas föra fram.

Det utifrån regeringsformen förda resonemanget avseende begränsningar av politiska partiers tillträde till skolor är givetvis tillämpligt också på begränsningar av spridningen av vissa budskap när partiets representanter väl är på plats.

Begränsningar av spridningen av en tryckt skrift i en skola utifrån ordningsskäl blir förenlig med tryckfrihetsförordningens förbud mot spridningshinder endast om det sker enligt kriterier som inte har något som helst, vare sig direkt eller indirekt, samband med det tryckta materialets innehåll (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 401).

AA har klagat på att Munkebacksgymnasiet vid anordnande av bokbord den 3 september 2010 förbjöd SDU Väst att sprida ett flygblad som rörde islam. Han har uppgett att skolans beslut grundades på uppfattningen att budskapet i flygbladet stred mot skolans värdegrund.

Munkebacksgymnasiet har låtit SDU Väst och ett antal andra politiska organisationer hålla bokbord i skolans lokaler. Av nämndens remissvar framgår bl.a. följande. Alla partier och ungdomsförbund som ville delta i arrangemang av detta slag skulle före informationstillfället till skolledningen sända ett exemplar av de broschyrer som de avsåg att dela ut. Skolledningen bedömde sedan materialet, såväl ur säkerhetssynpunkt som vad gäller frågan hur det förhöll sig till skolans värdegrund. Efter att skolan förhandsgranskat det aktuella flygbladet informerades SDU Väst om att det ur säkerhetssynpunkt var "omöjligt" att distribuera flygbladet samt att innehållet stred mot skolans värdegrund. När det vid en kontroll vid informationstillfället den 3 september 2010 framkom att SDU Väst ändå hade

flygbladet framme på bokbordet förbjöd verksamhetschefen SDU Väst att sprida skriften på skolan.

Jag har inte haft tillgång till det aktuella flygbladet på annat sätt än genom den nedladdning som gjorts från SDU:s webbsida. Enligt de uppgifter som den ansvarige verksamhetschefen lämnat till nämnden gick det inte att avgöra om skriften var framställd i en tryckpress. Om flygbladet var framställt genom fotokopiering hade de uppgifter som krävts för att tryckfrihetsförordningen skulle bli tillämplig inte angetts. Det är således oklart om skriften åtnjuter tryckfrihetsförordningens skydd. AA har inte kommenterat nämndens remissvar. Mot bakgrund av det anförda utgår jag från att tryckfrihetsförordningen inte är tillämplig. Förordningens förbud mot spridningshinder aktualiseras således inte i ärendet. Vad som kommit fram ger dock anledning till följande uttalanden från min sida.

JO har tidigare uttalat att det står i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 464). En skola kan således inte särbehandla en organisation genom att hindra denna från att delta i informationsdagar eller, om organisationen fått tillträde till skolan, hindra den från att sprida skrifter enbart av det skälet att budskapet står i strid med skolans värdegrund.

Nämnden har också hänvisat till att även ordningsskäl motiverade skolans agerande. I denna del har myndigheten uppgett att spridningen stoppades dels av hänsyn till vissa grupper av elever, dels av oro för säkerheten i skolan utifrån vissa indikationer på att bråk skulle kunna uppkomma. Som framgått ovan krävs det att de negativa konsekvenser som spridningen kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Det som har framkommit i ärendet ger inte tillräckligt stöd för att omständigheterna var sådana att skolledningens beslut att förbjuda spridningen av flygbladet kan godtas. Nämnden har inte ens påstått att det förekom några oroligheter i samband med det aktuella informationstillfället. Som jag uppfattar remissvaret har skolan beaktat de åsikter som elever skulle kunna tänkas ha om det politiska budskap som uttrycktes i flygbladet. Detta innebär att beslutet haft ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som SDU Väst förde fram. Vid dessa förhållanden kan objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF inte anses ha iakttagits.

Jag vill även uppehålla mig vid följande. Nämnden har i sitt remissvar upplyst att skolan förhandsgranskat innehållet i det material som politiska partier/ungdomsförbund ville sprida vid informationstillfället den 3 september 2010. Vidare har anförts att myndigheten i god tid före den dagen gett besked till SDU Väst att flygbladet var "omöjligt", både ur säkerhetssynpunkt och då det stred mot skolans värdegrund, samt att SDU Väst, trots detta förhandsbesked, hade det aktuella flygbladet framme på bokbordet. Den omständigheten att myndighetens granskning av innehållet i flygbladet skett före informationstillfället ändrar givetvis inte bedömningen att förfarandet är oförenligt med regleringen i 1 kap. 9 § RF. Av remissvaret framgår dessutom att förfarandet med förhandsgranskning tillämpas "regelmässigt vid alla olika former av tillställningar". Detta är, mot bakgrund av

det resonemang som jag fört ovan, självfallet allvarligt. Jag förutsätter att myndigheten inte kommer att tillämpa den rutinen i framtiden.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda.