

Kritik mot gymnasieskolor i Karlstads kommun för att de har agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: Kommunistiska Partiets ungdomsförbund nekades i samband med riksdagsvalet 2014 tillträde till Karlstads kommunala gymnasieskolor för att anordna bokbord. Kommunen motiverade detta med att man bara skulle tillåta riksdagspartier att besöka skolorna för att sprida politisk information.

Det har enligt JO inte funnits något lagligt hinder mot att de aktuella gymnasieskolorna på eget initiativ bjöd in endast de partier som fanns representerade i riksdagen till skolorna. Enligt vad som kom fram under JO:s utredning hade skolorna emellertid inte erbjudit Kommunistiska Partiets ungdomsförbund något alternativt sätt att lämna sin information. Att på det viset helt utesluta ungdomsförbundet från att delta i verksamheten står i strid med regeringsformens objektivitetsprincip.

Gymnasieskolorna får därför kritik för sitt agerande.

Beslutet innehåller även vissa generella uttalanden om hur JO ser på frågorna om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Nobelgymnasiet, Sundstagymnasiet, Tingvallagymnasiet och Älvkullegymnasiet samt Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltning i Karlstads kommun.

AA anförde i huvudsak följande: Kommunistiska Partiets ungdomsförbund, Revolutionär Kommunistisk Ungdom, blev under hösten 2014 förhindrat att besöka Karlstads kommunala gymnasieskolor då förvaltningen gjorde bedömningen att man bara skulle tillåta riksdagspartier att besöka skolorna för att sprida politisk information.

Utredning

JO begärde att Karlstads-Hammarö gymnasienämnd i Karlstads kommun skulle yttra sig över vad som hade framförts i anmälan.

Gymnasienämnden anförde att den bedömde att verksamhetschefernas/ rektorernas urval av vilka partier som erbjudits tillträde till skolorna hade gjorts på objektiva och sakliga grunder. Nämnden bifogade som beslutsunderlag

Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltnings tjänsteyttrande undertecknat av BB, skoldirektör, och CC, verksamhetschef. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

I samband med valet 2014 erbjöds de partier, som fanns representerade i riksdagen tillträde till gymnasieskolans lokaler.

Revolutionär Kommunistisk Ungdom kontaktade verksamhetschefer/rektorer och ville anordna ett bokbord på gymnasieskolorna i Karlstad. Då Kommunistiska Partiet inte fanns representerat i varken riksdagen eller kommunfullmäktige, nekades de tillträde till skolorna.

Revolutionär Kommunistisk Ungdom anordnade trots detta olovligen ett bokbord på en av gymnasieskolorna, varpå de ombads lämna skolans område.

Karlstads-Hammarö gymnasienämnds bedömning

Gällande rätt

Det finns inte någon författning, som uttryckligen reglerar frågor om politisk opinionsbildning och besök av politiska partier i skolan. Det finns däremot viss praxis gällande de rättsliga förutsättningarna för politiska partiers besök i skolan. Praxisen kommer från beslut från JO och JK samt i någon dom från Högsta Förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten).

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen utformas i överenskommelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Skolans demokratiska uppdrag framgår av läroplanerna för varje skolform.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår, att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet, ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I praxis har det gjorts ett antal uttalanden, som kan sammanfattas enligt följande. Skolan är inte en allmän plats. Yttrandefriheten innebär inte någon rätt för en enskild eller en grupp personer, att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. En skola måste inte bjuda in politiska partier till skolan, men om skolan gör det, måste den grundlagsfästa objektivitetsprincipen tillämpas. Rektorn är ansvarig för att upprätthålla ordningen på skolan och får bestämma om vem som får vistas på skolan. Om en skola har valt att bjuda in ett på objektiva grunder begränsat antal partier och ett annat parti anmäler intresse att komma till skolan i ett mycket sent skede, står det inte i strid med objektivitetsprincipen att avslå begäran, under förutsättning att rektorns beslut grundas på rent praktiska överväganden.

Bedömning

Karlstads-Hammarö gymnasienämnd vill inledningsvis framhålla, att frågan om politisk information i skolan är komplicerad och det är i någon mån problematiskt, att det saknas författningsregleringar över hur frågorna ska hanteras.

Mot bakgrund av skollagens bestämmelser samt skolans uppdrag, att förbereda elever för ett aktivt deltagande i demokratin, är samtliga kommunala gymnasieskolor i Karlstad positiva till att politiska partier kommer till skolan. Detta genomförs varje år och sker bl.a. genom att det anordnas bokbord i skolans lokaler för att sprida politisk information. Även om den enklaste lösningen är, att helt förbjuda besök av politiska partier i skolan, har rektorerna valt att inte göra så.

Karlstads-Hammarö gymnasienämnd har inte beslutat om några riktlinjer för besök av politiska partier i skolan utan, mot bakgrund av rektorns ansvar för

ordningen, är det respektive skolas rektor, som beslutar om och hur politiska partier ska ges tillträde till de kommunala gymnasieskolorna i Karlstad.

Samtliga rektorer har valt att begränsa urvalet av partier till de partier, som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige. Det finns ingen praxis, som hindrar ett urval och ett sådant måste tillåtas att ske, för att inte komma i konflikt med skolans övriga uppdrag. Vidare uppstår det praktiska svårigheter om samtliga tänkbara organisationer skulle lämna politisk information i skolan. Nämnden har självfallet förståelse för, att urval i sig alltid är problematiskt i frågor som dessa, men om ett urval inte kan tillåtas är det tveksamt om det är möjligt att i framtiden tillåta information av politiska partier i skolan.

Nämndens uppfattning är, att urvalet skett på sakliga grunder och att urvalet inte står i strid med den grundlagsfästa objektivitetsprincipen.

Urvalet har inte på något sätt baserats på de åsikter, som partiet har eller förväntas föra fram, utan på sakliga grunder. Urvalet av partier har inte heller begränsat rätten till åsikts- och yttrandefrihet.

Med anledning av ovanstående bedömer nämnden, att rektorernas urval av vilka partier, som erbjudits tillträde till skolorna, har skett på objektiva och sakliga grunder. Någon anledning att rikta kritik mot urvalet finns sammanfattningsvis inte, även om ett urval alltid kan diskuteras.

Mot bakgrund av det som framförs i JO-anmälan avser nämnden, att informera rektorer och övrig berörd personal, om den praxis som finns i frågan och det stödmaterial som bl.a. Skolverket tagit fram.

De i anmälan angivna personerna har beretts tillfälle, att yttra sig över anmälan samt ett utkast till detta yttrande. Ingen av personerna har haft något att tillägga.

AA yttrade sig över nämndens remissvar. Han anförde bl.a. följande:

Revolutionär Kommunistisk Ungdom har vägrats tillträde till de aktuella skolorna. Skolorna har inte erbjudit några andra tillfällen under likvärdiga förutsättningar. Det har rört sig om en konkret förfrågan om att få besöka skolorna.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

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

JO har vid ett flertal tillfällen uttalat sig i frågor som uppkommit i samband med att politiska partier har önskat lämna politisk information i skolor. Här kan nämnas bl.a. JO 2007/08 s. 462 (dnr 3238-2006), JO 2007/08 s. 464 (dnr 3940-2006 och 3941-2006), JO 2008/09 s. 396 (dnr 4192-2006), JO 2008/09 s. 400 (dnr 2322-2006), JO 2008/09 s. 405 (dnr 2364-2006), JO 2012/13 s. 419 (dnr 5142-2010), JO 2013/14 s. 546 (dnr 2459-2011) och JO:s beslut den 27 september 2010 i ärendet med dnr 3110-2009.

En skola är inte en allmän plats. Yttrandefriheten enligt regeringsformen ger inte medborgarna, eller en sammanslutning av sådana, någon rätt att få tillträde till en skola för att sprida ett budskap där. På motsvarande sätt förhåller det sig med den rätt att sprida tryckta skrifter som garanteras i tryckfrihetsförordningen. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att sprida

information eller tryckta skrifter i skolan. Jag vill i sammanhanget särskilt betona att det i en sådan situation inte är fråga om att partierna har någon rätt att få tillgång till skolan. Utgångspunkten är i stället att det är eleverna som har rätt att få tillgång till saklig och allsidig kunskap. Skolan har ett ansvar för att ge elever den kunskapen så att eleverna själva kan bilda sig en uppfattning. När skolledningen tar ställning till om ett politiskt parti ska få tillträde till en skola för att sprida sitt budskap måste emellertid den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen beaktas.

Det aktuella ärendet

I samband med riksdagsvalet 2014 erbjöd Nobelgymnasiet, Sundstagymnasiet, Tingvallagymnasiet och Älvkullegymnasiet i Karlstads kommun de partier som fanns representerade i riksdagen tillträde till skolornas lokaler. I remissvaret anges att skolorna varje år ser till att partier bl.a. får hålla bokbord för att sprida politisk information. Jag uppfattar svaret så att riksdagspartierna bjöds in till gymnasieskolorna, men det är oklart om det var frågan om en inbjudan till ett specifikt arrangemang en viss dag eller inte.

En skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den bjuder in för att lämna politisk information i skolan. En sådan ordning har inte ansetts strida mot lagen under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten (se Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26 nr I och II samt JO:s beslut den 22 maj 1989 i ärendet med dnr 1967-1988). Att av praktiska skäl begränsa inbjudningarna till exempelvis partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige har bedömts vara ett objektivt urval.

Det har alltså inte funnits något lagligt hinder mot att de aktuella gymnasieskolorna i samband med riksdagsvalet 2014 på eget initiativ bjöd in endast de partier som fanns representerade i riksdagen till skolorna.

Revolutionär Kommunistisk Ungdom begärde därefter att få tillträde till kommunens gymnasieskolor för att anordna bokbord men nekades detta med förklaringen att ungdomsförbundet inte fanns representerat i vare sig riksdagen eller kommunfullmäktige. Enligt vad som kommit fram har skolorna i detta fall inte erbjudit ungdomsförbundet något alternativt sätt att lämna sin information. Att på det viset helt utesluta Revolutionär Kommunistisk Ungdom från att delta i verksamheten står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Gymnasieskolornas respektive skolledning förtjänar kritik för sitt agerande.

Avslutande synpunkter

Frågorna om politiska partiers medverkan i skolans samhällsinformation har diskuterats sedan slutet av 1960-talet. De kommer i fokus under varje valrörelse, inte minst under det s.k. supervalåret 2014, när det hölls val till såväl Europaparlamentet som riksdagen. Mot bakgrund av den debatt som fördes bl.a.

i medierna under sommaren 2014 vill jag utveckla min syn på dessa frågor något.

Yttrandefriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheterna i ett demokratiskt samhälle. Möjligheten att uttrycka sin åsikt och bilda opinion i olika frågor är en viktig förutsättning för att de politiska processerna ska fungera på ett demokratiskt sätt. Var och en ska kunna ta del av en mångfald av åsikter i alla de frågor som vi fattar gemensamma beslut om.

Det är mot bl.a. den bakgrunden viktigt att skolan ger eleverna möjlighet att ta del av politisk opinionsbildning och att eleverna får allsidig information om de politiska partierna. Samverkan med politiska organisationer behöver dock inte alltid innebära att företrädare för organisationerna kommer till skolan. Den kan också bestå i t.ex. att elever besöker valstugor, intervjuar representanter för organisationer eller på annat sätt följer deras arbete. Eleverna kan även sätta sig in i frågorna genom att studera skriftligt material som organisationer ställer till skolans förfogande.

I ett flertal av de ärenden som JO har prövat genom åren har JO ansett att skolors agerande har stått i strid med objektivitetsprincipen i regeringsformen. JO har i de fallen gjort bedömningen att det har funnits ett direkt eller indirekt samband mellan skolornas agerande och de åsikter som ett parti har förväntats föra fram. Frågan som JO har haft att ta ställning till har huvudsakligen varit om det har funnits godtagbara skäl att neka *ett enstaka parti* tillträde eller begränsa dess möjlighet att lämna information i skolan. JO har alltså inte prövat något ärende där en skola, som utifrån ett objektiva urval har bjudit in vissa partier till t.ex. en debatt eller för att hålla bokbord, har behövt ta ställning till krav från ett flertal andra partier att skolan ska anordna motsvarande aktiviteter där de får delta. Det ligger i sakens natur att utrymmet för att neka tillträde med hänvisning till allmänna ordningsskäl eller praktiska överväganden är större om det är många oinbjudna partier som vill delta i en viss aktivitet i skolan än om det är ett enda parti som anmäler ett sådant intresse.

Som framgår av de tidigare redovisade avgörandena från Regeringsrätten kan en skolledning bjuda in representanter för riksdagspartierna eller kommunfullmäktige till en debatt, förutsatt att det inte innebär att övriga partier utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. En sådan form för deltagande för övriga partier som anmäler intresse av att komma till skolan skulle exempelvis kunna vara att dessa erbjuds att lämna in skriftligt material, som skolan sedan använder i utbildningen. Det skulle enligt min mening inte stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Oavsett i vilken form en skola väljer att ge eleverna information i politiska frågor måste skolan ha möjlighet att planera sin verksamhet på ett rimligt sätt. Det finns inte skäl att anta att antalet partier och andra grupper som vill få tillträde till skolorna kommer att minska. Det kan därför vara lämpligt om en skolledning som avser att ta initiativ till någon form av samverkan med

politiska partier har tänkt igenom hur man ska hantera eventuella intresseanmälningar från partier som man inte har bjudit in. Jag vill dock återigen understryka att när en skolledning tar ställning till om ett politiskt parti ska ges tillträde till skolan får bedömningen inte vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram.

Avslutningsvis erinrar jag om att regeringen den 21 augusti 2014 beslutade att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna. Enligt direktiven ska utredaren också överväga om skolan ska kunna begränsa det antal politiska partier som skolan tar emot på objektiva grunder, t.ex. till att avse sådana partier som vid tillfället är representerade i riksdagen. Utredaren ska även, om så bedöms möjligt och lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2014:117 och 2015:55). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 12 januari 2016. I avvaktan på utredningens förslag finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Ärendet avslutas.