

Sekretariatet
Anna Backlund
Tfn: 063 - 14 76 47
E-post: anna.backlund@regionjh.se

2017-01-10

RUN/628/2016

Sammanfattning Remiss Politisk information i skolan - ett led i demokratiuppdraget, SOU 2016:4

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna. Härutöver har uppdraget också innefattat att 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. Slutligen har uppdraget omfattat att lämna nödvändiga författningsförslag om det bedöms möjligt och lämpligt. Utredningen har därvid dock inte haft i uppgift att föreslå grundlagsändringar.

Skolans demokratiska uppdrag

En utgångspunkt som anges i direktiven är att det är önskvärt att elever i sin utbildning ges möjlighet att ta del av politisk opinionsbildning som en del av skolans uppdrag att förbereda elever för att delta i demokratiska beslutsprocesser i samhälls- och arbetslivet.

Utredningen har tolkat denna utgångspunkt på så sätt att det är av värde att elever ges möjlighet att möta olika politiska åsiktsyttringar som ett led i skolans demokratiska uppdrag. Syftet för utbildningen rymmer ett

demokratiskt uppdrag. Elever ska inhämta och utveckla både kunskaper och värden. Detta framgår av skollagen och utvecklas vidare i läroplanerna för varje skolform.

Ett sätt att beskriva det demokratiska uppdraget är att använda begreppen *om*, *genom* och *för*. Eleverna ska lära *om* demokrati och mänskliga rättigheter. De ska också lära *genom* att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolans lärmiljö. Målet är att de ska utveckla förmågor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin.

Politisk information i skolan ska därmed inte ses som ett fristående moment i skolan utan i stället som en integrerad del av undervisningen och/eller utbildningen.

Det är upp till varje skola att bestämma hur arbetet med det demokratiska uppdraget ska läggas upp. Ett delmoment i arbetet kan vara att bjuda in politiska partier till skolan. Genom att t.ex. på skolan anordna en debatt mellan eller en utfrågning av företrädare för olika politiska partier kan flera viktiga demokratiska principer belysas för eleverna, såsom bl.a. den i konstitutionen förankrade principen om fri åsiktsbildning som anges i 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF).

Skolans miljö ska präglas av skolans värdegrund. Denna värdegrund ska inordnas under de övergripande stadgandena och bestämmelserna om fri- och rättigheter som finns i 1 och 2 kap. RF och som kan sägas vara vår konstitutions värdegrund.

Hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier – en rättslig analys

Besök av företrädare för politiska partier på skolor i dag föregås ofta av att ett politiskt parti anmäler intresse av att få komma till skolan. Det är

dock rektorn som bestämmer om ett politiskt parti ska få besöka skolan eller inte. Detta hänger samman med att en skola inte är en allmän plats där utomstående får vistas.

Följden av detta är att yttrandefriheten inte innefattar någon rätt för en enskild eller en grupp av personer att få tillträde till en skola för att där uttrycka åsikter.

En utgångspunkt för utredningen är därför att det alltid är skolan som bjuder in politiska partier – även i det fallet att initiativet till besöket kommer från ett politiskt parti. Det finns inte i dag någon bestämmelse i skollagen (2010:800) som anger hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. Den rättsliga ramen för en sådan inbjudan framgår av objektivitetsprincipen som är lagfäst i 1 kap. 9 § RF. Enligt objektivitetsprincipen ska skolan iaktta saklighet och opartiskhet när politiska partier bjuds in till skolan. Hur objektivitetsprincipen ska tillämpas i praktiken har tolkats genom domstolspraxis och uttalanden från Justitieombudsmannen

(JO) och Justitiekanslern (JK). Praxis på området är knapp. Endast två rättsfall, RÅ 1981 ref. 2:26 I och RÅ 1981 ref. 2:26 II, finns. Däremot har JO och JK behandlat ämnet i många beslut som har lagts fram under en lång följd av år.

Utredningens slutsats av sin analys av gällande rätt är att rättsläget är oklart när det gäller hur skolor ska bjuda in politiska partier. Enligt den praxis som finns kan den uttolkningen av 1 kap. 9 § RF göras att en skola av praktiska skäl kan begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in under förutsättning att urvalet sker på objektiv grund. Ett sådant objektiva urval kan t.ex., som framhålls i RÅ 81 nr 2:26 II, vara partier som är representerade i riksdagen eller i kommunens fullmäktige.

JO har för sin del tolkat gällande rätt på så sätt att om en skola av praktiska skäl begränsar antalet partier som skolan bjuder in så anses

inte beslutet strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte heller innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. Utredningen kan konstatera att detta blivit en väletablerad tolkning av hur objektivitetsprincipen ska tillämpas.

I ett beslut (den 27 september 2010, dnr 3110-2009) har JO dock uttalat att utgångspunkten för begreppet ”i en eller annan form delta i verksamheten” är att ett parti eller en organisation som uttryckt intresse för att delta ska tillåtas göra detta ”på samma villkor” som de som inbjudits. JO säger vidare i beslutet att om en skola av praktiska skäl måste avslå en begäran från ett parti eller en organisation om att få tillträde till skolan för att delta i en debatt, är skolledningen i princip skyldig att bereda partiet eller organisationen möjlighet att få komma till skolan vid ett annat tillfälle för att lämna information i den fråga som debatten handlade om.

Det är särskilt uttalandena i detta JO-beslut som gör att rättsläget framstått som oklart. Det kan enligt utredningens mening inte anses självklart att uttrycket ”i en eller annan form delta i verksamheten” ska tolkas på så sätt att skolan måste låta även representanter från de partier som från början inte blev inbjudna att få besöka skolan. Deltagandet kan ske i andra former.

En ny bestämmelse införs i skollagen

Mot bakgrund av det oklara rättsläget föreslår utredningen att en ny bestämmelse införs i skollagen som rymms inom 1 kap. 9 § RF. Enligt den föreslagna bestämmelsen ges skolan möjlighet att begränsa antalet inbjudna partier att medverka i utbildningen till samtliga de som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet.

Enligt bestämmelsen kan skolan också bjuda in politiska partier utifrån ett annat urval om urvalet sker på annan objektiv grund. Om politiska

partier har bjudits in, ska eleverna som ett led i utbildningen ges möjlighet att på lämpligt sätt få ta del av information också från andra politiska partier som har anmält intresse av att få medverka.

En utgångspunkt för bestämmelsen är att praktiska skäl påkallar att skolan ges möjlighet att begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in. Vid det senaste riksdagsvalet fanns ca 40 partibeteckningar registrerade på Valmyndighetens hemsida. Det säger sig självt att det inte är möjligt för en skola att bjuda in ett så stort antal partier.

När en skola bjuder in politiska partier är det ett led i skolans demokratiska uppdrag. För att tydliggöra detta anges i den föreslagna bestämmelsen att politiska partier bjuds in för att medverka i utbildningen.

Den första delen av bestämmelsen är fakultativ. Det betyder att en skola inte måste använda sig av de objektiva urvalskriterier som anges där. En skola kan dock inte frångå objektivitetsprincipen när politiska partier bjuds in. Om en skola väljer att använda sig av ett annat urval måste detta fortfarande ske på objektiv grund. Det är t.ex. i strid med objektivitetsprincipen att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska få komma till skolan vara beroende av vilka åsikter som partiet kan väntas föra fram.

Elever ska alltid, som ett led i utbildningen, ges möjlighet att på lämpligt sätt få ta del av information från politiska partier som inte blivit inbjudna av skolan men som anmält intresse av att delta. Detta gäller alltså oavsett om skolan tillämpat huvudregeln eller bjudit in politiska partier enligt en annan objektiv grund. Denna del av den föreslagna bestämmelsen är en kodifiering av den princip som JO etablerat – nämligen att en skola av praktiska skäl kan begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in under förutsättning att urvalet sker på objektiv grund och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att

i en eller annan form delta i verksamheten om de anmäler intresse för det. Utredningen har här valt begreppet "lämpligt sätt" i stället för "en eller annan form", eftersom det enligt utredningen är ett uttryck som bättre lämpar sig för lagtext och dessutom är lättare att förstå.

Det är upp till skolan att bedöma vad som är ett lämpligt sätt för eleverna att ta del av det aktuella partiets information. Man kan här tänka sig flera varianter som uppfyller bestämmelsens syfte – allt från medverkan på samma sätt som de sedan tidigare inbjudna partierna till att skriftlig information från partiet görs tillgänglig för eleverna.

Ett mål med den föreslagna bestämmelsen är att bringa klarhet för skolor i frågan om hur de ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. Det vore enligt utredningen en olycklig utveckling om skolor avstår från att bjuda in politiska partier på grund av det oklara rättsläget. Värden och principer som fri åsiktsbildning och betydelsen av valhandlingen kan belysas för eleverna, samtidigt som också demokratis former kan komma till uttryck genom t.ex. en debatt mellan eller en utfrågning av företrädare för olika politiska partier.

Det bör i sammanhanget dock understrykas att skolan kan fullgöra det demokratiska uppdraget på olika sätt. Att bjuda in politiska partier till skolan är ett av flera sätt att arbeta med det demokratiska uppdraget. Det är alltså inte ett måste för en skola att göra det.

Yttrandefrihet, ordningsregler och debattklimat i skolan

När en skola bjuder in företrädare för politiska partier är den första frågeställningen hur en sådan inbjudan görs. Åtskilliga andra frågor kan uppstå när företrädarna väl är på plats. Vilken roll får de personer som kommer till skolan för att företräda ett politiskt parti?

Och vad gäller vidare om den grundlagsskyddade yttrandefriheten i dessa situationer? Utredningens huvuduppdrag är alltså intimt sammankopplad med flera sådana sidofrågor som rör politisk information i skolan.

Utredningen ger sin syn på dessa frågor i betänkandet. Några av utredningens slutsatser presenteras i det följande.

Utgångspunkten är att besökande politiker har lika lite som andra utomstående personer rätt att komma till en skola för att där yttra sina åsikter. I en politisk debatt på skolan kan såväl elever från skolan som utomstående politiker tänkas vara med. Eleverna, som ju redan finns på skolan, har rätt att där vara politiskt aktiva och utöva sin yttrandefrihet. Ordningsargument får inte vara ett sätt att styra elevernas åsikter. Enligt utredningen måste utomstående politiker få delta i en politisk debatt i skolan på lika villkor som eleverna som vistas där. En utomstående person som efter inbjudan får komma till en skola i egenskap av politiker och för att uttrycka åsikter bör inte anses omfattad av begreppet "var och en som verkar inom utbildningen" i 1 kap. 5 § skollagen.

Skolledningen måste ingripa mot brottsliga yttranden. Det åligger också skolledningen att agera mot åsiktsyttringar som trakasserar eller kränker en elev. Det är därför inte i strid med yttrandefriheten att skolpersonal agerar med anledning av gjorda uttalanden i skolan som kränker eller trakasserar en elev.

Däremot är det i strid med yttrandefriheten att avbryta en till skolan inbjuden utomstående person därför att han eller hon uttalar något som inte överensstämmer med skolans värdegrund. Detsamma gäller också för sådana trakasserier eller kränkningar som inte är brottsliga.

Ett agerande från skolans sida i en sådan situation kan dock utformas så att det inte strider mot yttrandefriheten. Det gäller då att agera så att det inte framstår som en repressalie mot den som fällt yttrandet och att ha ett sakligt förhållningssätt. T.ex. kan andra deltagare i en debatt inbjudas

att i en replik ge uttryck för sin uppfattning i frågan. Lärare och andra som verkar inom utbildningen har att behandla och problematisera sådana uttalanden samt att tydliggöra skolans värdegrund.

Mot bakgrund av att eleverna på grund av skolplikten eller närvaroskyldigheten är tvungna att delta i undervisningen och utbildningen får det även anses finnas en yttre gräns för den grad av politisk opinionsbildning som rimligen kan få förekomma i skolan. Det betyder att det framöver fordras betydande varsamhet när eleverna möter politisk information under lektionstid. För detta har skolan, de deltagande politikerna och eleverna var och en sin andel av ansvaret.

Det bör gärna från skolans sida ställas upp debattregler och yttre förhållningsregler inför en debatt. När skolan bjuder in företrädare för politiska partier till skolan inom ramen för utbildningen kan detta t.ex. göras genom att välkomna dem med ett informationsbrev.

I brevet kan skolans värdegrund framgå liksom debattregler och annat som rör besöket.

En viktig sak att lyfta fram när det gäller politisk information i skolan är elevinflytandet. Enligt 4 kap. 9 § skollagen ska elever ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras och ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Redan på grund av detta bör eleverna vara delaktiga i ett arrangemang där politiska partier bjuds in. Utredningen tror också att intresset kommer att öka hos eleverna om de får vara med att planera hur besöket ska ordnas. Elevernas inflytande innebär dock givetvis inte att de kan bestämma att ett visst parti inte ska få möjlighet att lämna information på grund av att det politiska budskapet inte gillas från elevernas sida.

Det finns alltså inte utrymme för avsteg från objektivitetsprincipen på grund av elevernas uppfattning i ett sådant avseende.

Rättslig status för fristående skolor i konstitutionella sammanhang

Enskilda, dvs. bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer, får efter ansökan godkännas som huvudmän för bl.a. skolformerna grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (se 2 kap. 5 § skollagen). En viktig fråga är hur man bör se på fristående skolor i konstitutionella sammanhang. Utredningen gör en sådan analys i betänkandet.

Här bör främst framhållas att fristående skolor omfattas av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. En fristående skola som bjuder in politiska partier inom ramen för utbildningen måste alltså beakta objektivitetsprincipen – precis som allmänna skolor. Den föreslagna bestämmelsen gäller såväl för allmänna skolor som för fristående sådana.

Konsekvenser och ikraftträdande

Enligt direktiven ska utredningen beskriva konsekvenser för bl.a. elever utifrån barnkonventionen. Utredningens bedömning är att den föreslagna bestämmelsen är väl förenlig med barnkonventionen. Bestämmelsen rymms inom objektivitetsprincipen och syftar till att en skola ska iaktta saklighet och opartiskhet när politiska partier bjuds in. Därigenom säkerställs att eleverna får möta företrädare för politiska partier utifrån ett objektiva urval. Utredningen bedömer att den föreslagna bestämmelsen kan träda i kraft den 1 juli 2017.
