

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget

*Betänkande av
Utredningen om politisk information i skolan*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:4

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24400-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 21 augusti 2014 att uppdra åt en särskild utredare att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna och att överväga om skolan ska kunna begränsa det antal politiska partier som skolan tar emot på objektiva grunder.

Den 26 augusti 2014 förordnades f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt att från och med den 1 september 2014 vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 12 september 2014 kanslirådet Paula Blomqvist (Kulturdepartementet), departementssekreteraren Anders Fredriksson (Utbildningsdepartementet), universitetslektorn Lotta Lerwall (Uppsala universitet), dåvarande kanslirådet, numera ämnesrådet David Törngren (Justitiedepartementet), dåvarande ämnesrådet Lars Werner (Utbildningsdepartementet) och undervisningsrådet Hugo Wester (Skolverket). Den 15 december 2014 entledigades Anders Fredriksson som expert och kanslirådet Cecilia Carlsson (Utbildningsdepartementet) förordnades från och med samma dag som expert i utredningen. Rättssakkunnige Ulf Walther (Utbildningsdepartementet) förordnades från och med den 8 september 2015 som expert i utredningen.

Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 10 november 2014 hovrättsassessorn Karolina Gustafsson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om politisk information i skolan.

Genom tilläggsdirektiv den 7 maj 2015 har tiden för redovisning av uppdraget förlängts från den 1 oktober 2015 till den 12 januari 2016.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande, *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget*, SOU 2016:4.

Stockholm i januari 2016

Johan Hirschfeldt

/Karolina Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	21
2 Uppdraget och dess genomförande	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Uppdragets genomförande.....	24
2.3 Avgränsningar och disposition	24
3 Skolan och politisk information	27
3.1 Allmänt om skolan.....	27
3.2 En kort introduktion om politisk information i skolan.....	28
3.3 Tre citat till stöd för tänkandet kring utredningens uppgifter	31
4 Den övergripande författningsregleringen	35
4.1 Inledning.....	35
4.2 Regeringsformens portalparagraf – 1 kap. 1 §.....	36
4.2.1 Folksuveräniteten – principen om demokratin	36
4.2.2 Fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt	36
4.2.3 Representativitet och parlamentarism.....	37
4.2.4 Kommunal självstyrelse.....	38
4.2.5 Legalitetsprincipen	39
4.3 Målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 §.....	40

4.4	1 kap. 9 § regeringsformen.....	44
4.4.1	Bakgrund.....	44
4.4.2	Bestämmelsens adressater.....	45
4.4.3	Objektivitetsprincipen.....	45
4.4.4	Objektivitetsprincipens rättsliga betydelse	46
4.4.5	Likhetsprincipen	47
4.4.6	Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen i rättstillämpningen	47
4.5	Yttrandefriheten i regeringsformen och begränsningar av denna.....	48
4.5.1	Vad är en begränsning?	51
4.5.2	Särskilt om ordningsföreskrifters ställning	54
4.6	Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	55
4.6.1	Kort om tillämpningsområdet.....	55
4.6.2	Grundprinciperna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	58
5	Elever och mänskliga rättigheter i internationella konventioner m.m.	61
5.1	Inledning	61
5.2	Europakonventionen.....	61
5.2.1	Rätt till skydd för privat- och familjeliv, artikel 8	62
5.2.2	Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, artikel 9	62
5.2.3	Yttrandefrihet, artikel 10	63
5.2.4	Rätt till ett effektivt rättsmedel, artikel 13	65
5.2.5	Förbud mot diskriminering, artikel 14	66
5.2.6	Förbud mot missbruk av rättigheter, artikel 17	67
5.2.7	Rätt till undervisning, artikel 2 i första tilläggsprotokollet	67
5.3	Barnkonventionen	69
5.3.1	Förbudet mot diskriminering, artikel 2	70
5.3.2	Barnets bästa, artikel 3	71
5.3.3	Åsiktsfrihet och rätten att bli hörd, artikel 12	71

5.3.4	Yttrande- och informationsfrihet, artikel 13	72
5.3.5	Rätt till privat- och familjeliv, artikel 16	72
5.3.6	Uppfostran och utveckling, artikel 18.....	73
5.3.7	Rätt till utbildning, artikel 28	73
5.3.8	Utbildningens syfte, artikel 29	74
5.4	Spänningen mellan Europakonventionen och barnkonventionen	75
6	Värdegrunden i skolan.....	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Bakgrund	78
6.3	Nuvarande reglering	81
6.3.1	Skolans demokratiska uppdrag	81
6.3.2	Konfessionella inslag	85
7	Skollagen – en översikt av vissa bestämmelser.....	87
7.1	Inledning.....	87
7.2	Skolregleringen.....	87
7.3	Skollagens första kapitel.....	89
7.3.1	Vissa definitioner.....	89
7.3.2	Särskilt om läroplaner.....	90
7.4	Huvudmän, ansvarsfördelning och rektorns befogenheter.....	91
7.5	Elevers och vårdnadshavares inflytande	95
7.6	Bestämmelser om ordningsregler och disciplinära åtgärder.....	96
7.6.1	Allmänna befogenheter för rektor och lärare	97
7.6.2	Utvisning, kvarsittning, utredning och varning	99
7.6.3	Tillfällig omplacering och tillfällig placering vid en annan skolenhet.....	100
7.6.4	Avstängning	101
7.6.5	Omhändertagande av föremål.....	103
7.6.6	Krav på skriftlig dokumentation	103
7.6.7	Möjligheter att överklaga	103

7.6.8	Praxis och beslut avseende disciplinära åtgärder	104
7.7	Skolplikt och elevers närvaro i de frivilliga skolformerna.....	107
7.8	Uppgifter för Statens skolinspektion och Statens skolverk.....	110
8	Vissa relevanta straffbestämmelser	115
8.1	Inledning	115
8.2	Hets mot folkgrupp	115
8.2.1	Kravet på spridning av ett uttalande eller annat meddelande.....	116
8.2.2	Kravet på hot eller uttryck för missaktning	118
8.2.3	De grupper som skyddas av bestämmelsen	119
8.2.4	Hänsyn till fri- och rättigheter	120
8.2.5	Vissa rättsfall på temat fri- och rättigheter.....	121
8.3	Ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning	127
8.3.1	Exempel på vad som kan utgöra – och inte utgöra – förolämpning enligt viss praxis.....	131
8.3.2	Åtalsregler för ärekränkingsbrotten	132
8.3.3	Pågående reformarbete	133
8.4	Förledande av ungdom och ofredande.....	134
8.5	Begreppet hatbrott	135
9	Diskrimineringslagen.....	137
9.1	Inledning	137
9.2	Bestämmelser om diskriminering	138
9.3	Bestämmelser i diskrimineringslagen	139
9.3.1	Diskrimineringsbegreppen och särskilt om begreppen direkt diskriminering, indirekt diskriminering och trakasserier	139
9.3.2	Diskrimineringsförbud på utbildningsområdet ..	144
9.3.3	Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier.....	147

9.3.4	Aktiva åtgärder	148
9.3.5	Påföljder m.m.....	149
10	Kränkande behandling	151
10.1	Inledning.....	151
10.2	6 kap. skollagen	151
10.2.1	Begreppet kränkande behandling m.m.....	151
10.2.2	Ansvar för personalens handlande	154
10.2.3	Åtgärder och förbud mot kränkande behandling.....	155
10.2.4	Anmälan, utredning och åtgärder mot kränkande behandling	156
10.2.5	Skadestånd och rättegång m.m.	158
10.2.6	Pågående reformarbete.....	158
11	Skolvalen och vissa praktiska frågor i skolans vardag... 161	
11.1	Inledning.....	161
11.2	Publicerat stödmaterial – innehåll och praktiska erfarenheter	161
11.3	Skolval.....	164
11.3.1	Historik.....	164
11.3.2	Syftet med skolval	165
11.3.3	Uppdragets genomförande	166
11.3.4	Arrangerandet av skolval och kringaktiviteter....	168
11.3.5	Utvärdering av skolval.....	169
11.4	Vissa andra exempel på aktiviteter på temat demokrati	170
12	Ordningsregler utanför skolan m.m.....	173
12.1	Inledning.....	173
12.2	Riksdagsledamöters yttranderätt	173
12.3	Ordningsregler enligt kommunallagen.....	177
12.4	Principer som används för radio och tv.....	178
12.4.1	Sveriges Radio.....	179
12.4.2	SVT	180

12.4.3	Beslut från Granskningsnämnden för radio och tv	181
12.5	Ordningsbestämmelser i rättssalen	184
12.6	Bestämmelser för intagna på anstalt	186
12.7	Exempel på debattregler.....	187
13	Utgångspunkter och analys	189
13.1	Uppdraget som utgångspunkt för utredningens överväganden	189
13.2	Närmare om utgångspunkterna.....	191
13.3	Att bjuda in och ta emot politiska partier till skolan – analys av nu gällande rätt.....	200
13.3.1	Utgångspunkten är att en skola inte är en allmän plats	200
13.3.2	Objektivitet	201
13.3.3	Att tillämpa objektivitetsprincipen i praktiken... ..	204
13.3.4	Åsiktsyttringar – förväntade och gjorda.....	209
13.3.5	Betydelsen av ordningsskäl.....	211
13.3.6	Elevers inflytande.....	216
13.3.7	Att ingripa mot skrifter på grunder som inte har med ordningens upprätthållande att göra	217
13.3.8	Finns det behov av förtydligande i något avseende?	218
14	En ny bestämmelse i skollagen.....	221
14.1	Skäl för att införa en ny bestämmelse i skollagen.....	221
14.2	Objektivitetsprincipen som utgångspunkt för bestämmelsen.....	224
14.3	Olika tänkbara objektiva grunder i en tänkt regel.....	225
14.3.1	Representation i riksdag och/eller kommunens valda församling och/eller Europaparlamentet.....	225
14.3.2	Partistödsregeln.....	225
14.3.3	Rätt till valsedlar – 1-procentregeln.....	226

14.4	Vilka objektiva grunder bör gälla enligt bestämmelsen.....	226
14.5	Närmare om bestämmelsens utformning.....	228
15	Yttrandefriheten, ordningsreglerna och debattklimatet	235
15.1	Inledning.....	235
15.2	Elevers yttrandefrihet i skolan	237
15.3	Politiker på besök i skolmiljön.....	239
15.4	Samma ordningsregler för besökande politiker som för elever	241
15.5	Yttrandefrihetsbegränsande bestämmelser i skollagstiftningen?	242
15.5.1	Allmänt om yttrandefrihetsbegränsande bestämmelser	243
15.5.2	Diskriminering och kränkande behandling.....	245
15.5.3	Bestämmelser om skolans värdegrund	247
15.6	Något om politisk debatt i andra sammanhang	248
15.7	Hur kan skolan både skydda yttrandefriheten och agera mot vissa yttranden och samtidigt åstadkomma ett gott debattklimat?	250
15.7.1	Politisk information som en konstruktiv del av utbildningen	253
15.8	Särskilt om lärares och annan skolpersonals yttrandefrihet	256
16	Vilken rättslig ställning har fristående skolor i konstitutionella sammanhang?	263
16.1	Inledning.....	263
16.2	En fristående skola bedriver verksamhet som faller under begreppet förvaltningsuppgift	263
16.3	Fristående skolor omfattas av 1 kap. 9 § RF	265
16.4	Legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF.....	265

16.5	”Det allmänna” i regeringsformens första och andra kapitel.....	266
16.6	Övrigt.....	267
17	Konsekvensbeskrivning.....	269
17.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav.....	269
17.2	Utredningens förslag.....	270
17.3	Konsekvensanalys.....	271
17.3.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	271
17.3.2	Alternativa lösningar.....	272
17.3.3	Vilka berörs av regleringen?.....	273
17.3.4	Konsekvenser för skolor.....	274
17.3.5	Konsekvenser för staten.....	275
17.3.6	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	276
17.3.7	Konsekvenser för elever.....	276
17.3.8	Ikraftträdande.....	277
18	Författningskommentar.....	279
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:117.....	283
Bilaga 2	Praxis och beslut.....	291

Sammanfattning

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 objektivet 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 ryms 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 demokratins 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 ryms 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 a §

När företrädare för en skolenhet bjuder in politiska partier för att medverka i utbildningen får antalet partier begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet.

Politiska partier får också bjudas in utifrån ett annat urval än som anges i första stycket, 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Utredningens direktiv beslutades av regeringen den 21 augusti 2014 (dir. 2014:117). Direktiven i dess helhet finns bifogade till betänkandet som bilaga 1.

Enligt direktiven är utredningens uppgift att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna. Härutöver ska utredningen 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. Om det bedöms möjligt och lämpligt ska utredningen också lämna nödvändiga författningsförslag.

En utgångspunkt, enligt 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.

Som utredningen ser det hänger denna utgångspunkt samman med att skolan har ett demokratiskt uppdrag. Det demokratiska uppdraget framgår av skollagen och utvecklas i läroplanerna för varje skolför. Uppdraget kan beskrivas med hjälp av de tre delarna *om*, *genom* och *för*. Eleverna ska lära sig *om* demokrati och mänskliga rättigheter i skolan. De ska vidare lära *genom* att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolans lärmiljö. Målet är att eleverna ska utveckla förmågor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin.

2.2 Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet påbörjades den 10 november 2014 då sekreteraren tillträdde sitt uppdrag. Arbetet har bedrivits på det sätt som är vanligt i enmansutredningar. Olika avsnitt i betänkandet har diskuterats vid sammanträden med experter. Tolv sammanträden har sammanlagts hållits. Experterna har därutöver fått tillfälle att skriftligen komma in med synpunkter.

Inom ramen för utredningsarbetet har utredaren och sekreteraren sammanträffat med företrädare för Barn- och elevombudet, Diskrimineringsombudsmannen, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Skolinspektionen, Skolverket, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd (SVEA), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Sveriges Skolledarförbund. Företrädare för dessa myndigheter och organisationer har vid mötena getts tillfälle att framföra synpunkter på utredningsuppdraget.

Härutöver har utredaren sammanträffat med Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). Utredningen har också samrått med 2014 års Demokratiutredning (Ju 2014:19) och Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (Ju 2014:10).

2.3 Avgränsningar och disposition

Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Det svenska skolväsendet består av tio skolformer. I utredningens direktiv sägs i och för sig inget om att uppdraget ska avse enbart vissa skolformer eller elever i några särskilda stadier. Det faller sig dock naturligt att utredningens analys och förslag främst tar sikte på de obligatoriska skolformerna – särskilt de högre årskurserna – samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det är här som frågan om hur politiska partier ska bjudas in främst aktualiseras.

Utredningens grunduppgift – att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier och överväga om skolan ska kunna begränsa antalet politiska partier på objektiva grunder – tangerar flera frågor som ligger precis vid sidan av huvuduppdraget. En skola som bjuder in politiska partier

kan ställas inför olika utmaningar som inte enbart rör själva inbjudningsstadiet utan också situationer när representanter för olika politiska partier väl är på plats. Sådana frågor är ofta intimt sammankopplade med skolans beslut att bjuda in eller inte bjuda in politiska partier. Utredningen berör därför också dessa frågor i betänkandet.

Inledningsvis, i kapitel 1, presenterar utredningen sitt författningsförslag. Utredningen introducerar läsaren kort för skolan och politisk information där i kapitel 3.

Därefter redogör utredningen relativt utförligt för olika relevanta bestämmelser och annan bakgrundsfakta som har beröring med uppdraget i kapitel 4–12. Tanken är här att ge läsaren en stabil bakgrund inför de sedan kommande kapitlen om överväganden och förslag. I kapitel 4 och 5 beskriver utredningen de bestämmelser i grundlagarna respektive internationella konventioner som är av betydelse för uppdraget. Kapitel 6 och 7 berör skollagstiftningen där bestämmelser om skolans värdegrund och dess framväxt i svensk lagstiftning presenteras i kapitel 6 och övriga relevanta bestämmelser i skollagen redogörs för i kapitel 7. Vissa straffrättsliga bestämmelser får särskild relevans för uppdraget. Utredningen redogör för dessa i kapitel 8. Bestämmelser om diskriminering på skolområdet och regler om kränkande behandling presenterar utredningen i kapitel 9 och 10. Skolvalen har stor betydelse för utredningens frågor. Ett kapitel som berör skolvalen och andra praktiska frågor såsom tidigare utgivet material om politisk information i skolan tar utredningen upp i kapitel 11. I kapitel 12 har utredningen samlat upp en del andra för uppdraget viktiga områden att beskriva. Där presenterar utredningen vissa ordningsregler, bl.a. för debatter, som gäller utanför skolan. Som ett komplement till detta bakgrundsmaterial refererar utredningen ett antal rättsfall och beslut som rör yttrandefrihet, informationsfrihet och spridande av åsiktsyttringar i en bilaga till betänkandet (bilaga 2). I princip alla fall som refereras rör skolmiljön.

I kapitel 13–16 redogör utredningen sedan för sina överväganden och förslag. Utredningen går först igenom vissa utgångspunkter för sina överväganden i kapitel 13. I samma kapitel besvarar sedan utredningen direktivens uppdrag genom att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. I kapitel 14 föreslår sedan utredningen att en ny bestämmelse införs i skollagen som gör det möjligt för skolor att

begränsa det antal politiska partier som skolan bjuder in. Utredningen framför också sina skäl för en sådan bestämmelse i kapitlet. Som påpekas ovan har utredningens huvudfråga flera beröringspunkter med närstående frågor. En sådan är hur yttrandefriheten ser ut i skolan för olika kategorier av personer, t.ex. för elever, skolanställda och andra personer som är på besök i skolan. I kapitel 15 redovisar utredningen sin syn på sådana frågor. I direktiven anges bl.a. att utredningen ska beakta sådana omständigheter som hur den politiska informationen kan bli en konstruktiv del av undervisningen. Också detta resonerar utredningen om i kapitlet. En annan fråga i sammanhanget är hur man bör se på fristående skolors ställning och uppgifter ur ett konstitutionellt perspektiv. Utredningen ger sin bedömning i den saken i kapitel 16.

Efter dessa kapitel redovisar utredningen en konsekvensanalys i kapitel 17. Slutligen, i kapitel 18, presenterar utredningen en författningskommentar.

3 Skolan och politisk information

3.1 Allmänt om skolan

Det svenska skolväsendet omfattar tio skolformer.¹ De skolformer som utredningens uppdrag närmast rör är grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Kommunerna är som huvudregel huvudmän för grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Även enskilda, dvs. bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer, har dock efter ansökan möjlighet att bli godkända som huvudmän för dessa skolformer. Beträffande dessa skolformer får också ett landsting i vissa fall vara huvudman. För skolformerna specialskolan och sameskolan är det alltid staten som är huvudman.

Skollagen slår fast att utbildningen inom skolväsendet syftar till att eleverna ska inhämta och utveckla både kunskaper och demokratiska värden. *Skolans värdegrund* är central i skollagstiftningen. Den framgår av skollagen och utvecklas vidare i läroplanerna. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Så uttrycks skolans värdegrund i skollagen. I skollagen sägs också att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Skolväsendet skiljer mellan begreppen *undervisning* och *utbildning*. Undervisning är ett snävare begrepp än utbildning och avser

¹ Tidigare omfattade skollagen också bestämmelser om skolformen utbildning i svenska för invandrare. Sedan den 1 januari 2016 är dock utbildning i svenska för invandrare inte längre en egen skolform utan ingår i skolformen kommunal vuxenutbildning. Den nya bestämmelsen ska börja tillämpas den 1 juli 2016.

de målstyrda processer som syftar till att eleverna ska inhämta och utveckla både kunskaper och värden. I definitionen av undervisningsbegreppet ligger också att lärandeprocessen sker under ledning av lärare. Termen utbildning beskriver all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna. Med utbildning avses utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. T.ex. omfattas skolmältider och vad som sker under rasten på skolgården av begreppet utbildning.

Från höstterminen det kalenderår när ett barn fyller sju år inträder en *skolplikt* som varar som huvudregel fram till utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskola, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. Enligt en princip som finns i skollagen ska den elev som påbörjat en utbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskola också delta i undervisningen – trots att det i och för sig är frivilligt att gå en gymnasial utbildning. Gymnasieeleverna har därmed *närvaroskyldighet*. Som huvudregel gäller alltså att såväl elever som omfattas av skolplikt som elever som går i gymnasie- eller gymnasiesärskola ska delta i undervisningen.

3.2 En kort introduktion om politisk information i skolan

Syftet för utbildning inom skolväsendet rymmer ett demokratiskt uppdrag. Uppdraget kan sägas omfatta tre delar där den första delen handlar om att eleverna ska utveckla kunskaper om demokrati och mänskliga fri- och rättigheter genom undervisningen. Eleverna ska också bli förtrogna med det representativa demokratiska systemet. Den andra delen innebär att skolan ska verka genom demokratiska arbetsformer där både elever och personal ska ha reellt inflytande över och delaktighet i skolarbetet och lärmiljön. Den tredje och sista delen handlar om att skolan ska ge möjligheten för elever att utveckla de förmågor som behövs för att kunna delta i demokratin som aktiva samhällsmedborgare.

Skolan kan förverkliga det demokratiska uppdraget på olika sätt. Ett moment i detta arbete kan vara att bjuda in företrädare för politiska partier till skolan.

Metoderna för att låta eleverna möta företrädare för de politiska partierna är flera. En vanlig sådan är att skolan anordnar en politisk debatt. En företeelse är att skolan tillåter de politiska partierna att ställa upp s.k. bokbord i skolan med information om det aktuella partiets politik och åsikter. Man kan också tänka sig en utfrågningsstund där eleverna har förberett frågor som de sedan ställer till företrädarna för de inbjudna politiska partierna.

När skolan bjuder in politiska partier är det alltså i syfte att genomföra sitt demokratiska uppdrag. De politiska partierna får naturligt nog antas ha ett annat primärt syfte med sitt besök, nämligen att informera om sin politik till unga och blivande väljare, inte minst inför kommande val.

Sedan år 2002 har regeringen gett Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF – tidigare Ungdomsstyrelsen) i uppdrag att genomföra skolval i samband med riksdagsvalet och nu senast också i samband med Europaparlamentsvalet. Det är ofta i samband med skolvalen, som sammanfaller med de allmänna valen, som företrädare för politiska partier besöker skolor. Arrangerandet av skolval bildar därmed en komponent i skolans demokratiska uppdrag.

Samtidigt fortlöper det demokratiska uppdraget också de år då det inte anordnas allmänna val och skolval. Det är alltså från skolans perspektiv angeläget att eleverna får ta del av politisk information även under de år då det inte är valår.

Redan här kan man alltså se att det finns ett behov av att se närmare på syftet bakom och formerna för ett arrangemang eller besök. Är det fråga om legitima intressen i en verksamhet för de barn och ungdomar, ibland också röstberättigade, som är skyldiga att vara närvarande? Uppkommer det skilda frågor och problem beroende på om man utgår från begreppet "bjuda in" eller om man i stället har "ta emot" som utgångspunkt? Också andra partier än de som ursprungligen blev tillfrågade om att få komma till skolan kan anmäla intresse om att få delta. Hur ska skolan förhålla sig när man kan förvänta att åsikter som är i strid med skolans värdegrund kan komma att uttalas eller när sådana rent faktiskt har uttalats under en debatt? Hur ska uppgiften att skydda eleverna mot brott, diskriminering och kränkningar iakttas?

En sak som kan sägas komplicera frågan om politisk information i skolan är att politiska åsiktsyttringar kan komma från både utom-

stående personer som besöker skolan och elever på skolan. Utomstående personer kan av skolledningen nekas att komma till skolan under förutsättning att det föreligger objektiva grunder för detta. En elev kan däremot inte på samma sätt förvägras sin skolgång.

Utredningens huvudsakliga fråga tar sikte på att överväga om skolan på objektiva grunder ska kunna begränsa det antal politiska partier som skolan tar emot. Härutöver berör utredningen också vad som gäller i olika situationer som har samband med politisk information och åsiktsyttringar i skolan. Utredningen måste därvid gå in på att närmare behandla ett antal tänkta situationer som handlar om yttrandefriheten och dess gränser. Yttrandefriheten är en konstitutionellt skyddad grundläggande fri- och rättighet som också är en del av skolans värdegrund. Vad gäller för olika aktörer och i olika situationer i skolmiljön? Hur ska man se på ordningsfrågorna och få till stånd ett gott debattklimat?

Det ligger i sakens natur att detta handlar om komplicerade frågor där svaren inte alltid är givna och där framställningen koncentreras på var gränsen går för vad som är tillåtet och vad som utgör lagstridiga överträdelser. Det är de problemfyllda och känsliga situationerna som måste behandlas här. Kanske kan det ge något av en slagsida åt texten i betänkandet. Allt det som fungerar bra och därmed inte inrymmer problem behöver ju inte närmare tas upp. Därmed lyser sådant då också med sin frånvaro. Slutligen bör sägas att det inte ligger inom utredningens uppdrag att presentera en komplett handlingsmanual som ger lösningar på alla de frågor som kan tänkas uppstå i dessa sammanhang.

3.3 Tre citat till stöd för tänkandet kring utredningens uppgifter

Att förstå och behandla frågor som rör yttrandefriheten och dess gränser är svårt. Området fordrar mycket tankearbete. Ibland uttrycks sådana tankar så att man lättare kan ta frågorna till sig. Här är tre sådana citat.

Professor Helge Rönning

Vad är egentligen hatfyllda yttranden? Vad är en kränkning? Detta är en fråga som har varit central i alla försök att försvara eller inskränka yttrandefriheten under historiens gång. Det är nödvändigt att skilja på vad som är handlingar, åsikter och yttranden. Det är inte kontroversiellt att det finns straffbara handlingar som lagen förbjuder. Men det är inte möjligt att straffa åsikter som en person har. Tankekontroll är något som bara finns i auktoritära utopier. Problemet är yttrandena. När är yttranden olagliga?²

President Barack Obama

The purpose of college is not just to transmit skills. It's also to widen your horizons; to make you a better citizen; to help you to evaluate information, to help you make your way through the world; to help you be more creative.

The way to do that is to create a space where a lot of ideas are presented and collide – where people are having arguments and people are testing each other's theories, and over time people learn from each other because they're getting out of their own narrow point of view and having a broader point of view.

When I went to college, suddenly there were some folks who didn't think at all like me. If I had an opinion about something, they'd look at me and say, "Well, that's stupid."

² Helge Rönning, Ytringsfriheten i det fria Norden, Nordicom Information 37 (2015) 1, Tema Yttrandefrihet i det fria Norden, Speaking is silver, Hanaholmens internationella yttrandefrihetsdag 2014, s. 10 (här översatt från norska).

And then they'd describe how they saw the world. They might've had a different sense of politics, or they might have a different view about poverty, or they might have a different perspective on race – and sometimes their views would be infuriating to me.

But it was because there was this space where you could interact with people who didn't agree with you, and had different backgrounds than you, that I then started testing my own assumptions, and sometimes I changed my mind.

Sometimes I realized, "You know what, maybe I've been too narrow-minded. Maybe I didn't take this into account. Maybe I should see this person's perspective."

So, that's what college, in part, is all about.

The idea that you'd have somebody in government making a decision about what you should think ahead of time or what you should be taught – and if it's not the right thought, or idea, or perspective, or philosophy, that that person wouldn't get funding – runs contrary to everything we believe about education. I mean, I guess that might work in the Soviet Union, but it doesn't work here. That's not who we are; that's not what we're about.

Now, one thing I do want to point out is: It's not just sometimes folks who are mad that colleges are too liberal that have a problem. Sometimes, there are folks on college campuses who are liberal, and maybe even agree with me on a bunch of issues, who sometimes aren't listening to the other side. And that's a problem, too.

I was just talking to a friend of mine about this: I've heard of some college campuses where they don't want to have a guest speaker who, you know, is too conservative. Or they don't want to read a book if it has language that is offensive to African-Americans, or somehow sends a demeaning signal towards women.

I don't agree with that, either. I don't agree that you – when you become students at colleges – have to be coddled and protected from different points of view.

Anybody who comes to speak to you and you disagree with, you should have an argument with them. But you shouldn't silence them by saying, "You can't come because, you know, my – I'm too sensitive to hear what you have to say."

That's not the way we learn, either.³

Professor Jeremy Waldron

Legislative attention to hate speech is like environmental legislation; it seeks to preserve a very elementary aspect of the social environment against both sudden and slow-acting poisons of a particularly virulent kind. Of course, we hope that attempts to underline the social order will be met with strong responses that are, equally, exercises of free speech. But legislation may be necessary, because there is no guarantee (and it is little short of superstitious to think that there is a guarantee) that more speech is an effective answer to hate speech.

Such legislation needs to be drafted with care. It needs to distinguish, for example, between attacks on people's basic dignity and reputation, and attacks on their beliefs (the former are appropriate topics for legislative concern, but not the latter). It also needs to define alternative ways – non-virulent ways – of expressing the substance of the concerns that people may have about the behaviour of other groups or members in society, ways that will not attract legal sanctions. The best hate speech legislation takes care to do this. Its aim is to confine the application of legal sanctions to speech-acts, which directly and deliberately seek to make it impossible for their targets to live lives of basic dignity in our society.⁴

³ Ett diskussionsinlägg av Barack Obama den 14 september 2015 vid ett besök i stadshuset i Des Moines, Iowa, citerat efter en artikel i New York Post den 15 september 2015.

⁴ Jeremy Waldron är författare till boken *The Harm in Hate Speech* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012), här citerad efter Eurozine 2012-04-24, <http://www.eurozine.com/articles/2012-04-24-waldron-en.html>.

4 Den övergripande författningsregleringen

4.1 Inledning

I detta och i de närmast följande kapitlen (kapitel 5–10) redogörs för det rättsliga ramverket för utredningens uppdrag. I detta kapitel redovisas relevant grundlagstiftning.

Inledningsvis beskrivs regeringsformens (RF) portalparagraf, 1 kap. 1 §, där statsskicketts yttersta grunder läggs fast. I portalparagrafen lyfts bl.a. den fria åsiktsbildningen fram som är direkt sammankopplad med den politiska processen och ett begrepp som tar sikte på politisk opinionsbildning. I samma bestämmelse framkommer också bl.a. principen om att den offentliga makten utövas under lagarna; legalitetsprincipen. Därefter redogörs för regeringsformens målsättningsstadganden i 1 kap. 2 § som anger mål för den samhällsliga verksamheten.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF som kan, liksom regeln om legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF, sägas utgöra en i konstitutionen kodifierad övergripande rättslig grundnorm beskrivs också i detta kapitel. Denna princip är av central betydelse för utredningens uppdrag och överväganden. Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF åberopas i flertalet beslut av JO och JK som rör politisk information i skolan. Yttrandefriheten och begränsningar i denna utgör också en viktig rättslig stomme för utredningens uppdrag. Även dessa bestämmelser redogörs för i detta kapitel.

4.2 Regeringsformens portalparagraf – 1 kap. 1 §

Regeringsformen inleds med 1 kap. som har rubriken Statsskicket grunder. Detta kapitel innehåller tillsammans med 2 kap. med rubriken Grundläggande fri- och rättigheter bestämmelser som kan kallas vår konstitutions grundsatser eller med det här valda begreppet dess värdegrund. I det här avsnittet presenteras bestämmelsen i 1 kap. 1 § RF.

I regeringsformens portalparagraf slås fem grundläggande principer för statsskicket fast. Det är principerna om demokratin (folksuveräniteten), om det representativa statsskicket, om parlamentarismen, om den kommunala självstyrelsen och om legalitetsprincipen. I bestämmelsen anges i första stycket att all offentlig makt utgår från folket. I andra stycket sägs att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I sista stycket fastställs att den offentliga makten utövas under lagarna.

4.2.1 Folksuveräniteten – principen om demokratin

Det är ytterst folket som bestämmer hur det svenska samhället ska vara beskaffat och vilket innehåll den offentliga makten ska ha. Den offentliga maktens funktioner utövas av riksdagen, regeringen, kommunala församlingar och styrelser, domstolarna samt den statliga och kommunala förvaltningen.

I paragrafens första stycke slås folksuveränitetens princip fast som grundläggande för den svenska folkstyrelsen, eller för vår demokrati. Att det allmänna har en uppgift att verka för demokratins idéer inom samhällets alla områden framgår av bestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF.

4.2.2 Fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt

Den fria åsiktsbildningen markeras särskilt som en av de två avgörande byggstenarna för förverkligandet av folkstyret. Den fria åsiktsbildningen är i sig en förutsättning för att rösträtten ska kunna utövas fritt. Sett mot denna bakgrund är det naturligt att tryckfrihetsför-

ordningen och yttrandefrihetsgrundlagen också ingår i vår konstitution som grundlagar (se 1 kap. 3 § RF) och att de s.k. positiva opinionsfriheterna (yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten) som ger den enskilde ett skydd mot det allmänna behandlas redan i den första paragrafen i nästa kapitel i regeringsformen, den som handlar om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. 1 §). I det andra kapitlets 3 och 4 §§ formuleras vidare de negativa opinionsfriheterna – friheter som kännetecknas av att de skyddar mot intrång från det allmänna av olika slag.

Att rösträtten ska vara allmän och lika är den andra byggstenen för vår demokrati. Det är i folkets utövande av rösträtten som den offentliga makten har sin utgångspunkt – makten *utgår* från folket. Folkstyrelsen kommer genom rösträtten till uttryck både i riksdagsval och kommunala val.

De politiska partierna i Sverige har inte gjorts till föremål för någon närmare rättslig reglering.

4.2.3 Representativitet och parlamentarism

Grundlagberedningen slog fast att det svenska statsskicket som det utvecklats sig kunde beskrivas som en representativ demokrati. Beredningen anförde vidare följande (SOU 1972:15 s. 76).

Detta innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling, en folkrepresentation.

Det representativa systemet är nödvändigt i fråga om handläggningen av rikets gemensamma angelägenheter. De valda representanterna svarar politiskt för följderna av de beslut de fattar. De handlar offentligt, och deras handlande granskas. Sambandet mellan skilda beslut kan upprätthållas. Härtill kommer att en medverkan i besluten från alla medborgares sida inte är möjlig i alla de frågor där beslut skall fattas.

Beredningen påpekade i detta sammanhang att det i en representativ demokrati också måste finnas möjligheter för medborgarna att även på annat sätt än genom deltagande i valen ge uttryck för sina meningar och därmed påverka innehållet i de beslut som fattas. Garantierna för yttrandefrihet och vissa besläktade rättigheter skulle därför enligt beredningen stärkas.

I ett statskick som bygger på principen om representativitet är det naturligt att ge institutet folkomröstning en endast begränsad betydelse. Men detta utesluter inte att den representativa demokratin kompletteras med inslag av mer direkt demokratiskt inflytande över beslutsfattandet i vissa fall. Möjligheten att hålla folkomröstning i skilda frågor utgör ett sådant inslag.

Ett parlamentariskt statskick kännetecknas av att regeringen utgår från och är beroende av folkrepresentation. Med parlamentarism menas alltså att makten ytterst ligger hos folkrepresentationens, parlamentets, majoritet. Statschefen har inte någon makt och regeringen måste ha parlamentsmajoritetens förtroende eller i vart fall tolereras av den. Finns inte denna förutsättning, ska regeringen avgå och ersättas av en annan regering som har tillräckligt stöd.

Man skiljer mellan negativ och positiv parlamentarism. Begreppen hänför sig till vilken omröstningsregel som används när parlamentet ska ta ställning till vilket stöd regeringen har. Positiv parlamentarism innebär att en majoritet av parlamentets ledamöter aktivt måste stödja regeringen. I en regeringsbildningsomröstning utses därmed i länder med positiv parlamentarism en föreslagen kandidat till statsminister endast om en majoritet av parlamentets ledamöter röstar för förslaget.

Parlamentarismen i regeringsformen är i stället utformad efter principerna för negativ parlamentarism. Detta kommer till uttryck i bestämmelserna om statministeromröstning, regeringsbildning och missförtroendeförklaring. Innebörden av begreppet negativ parlamentarism kan sägas vara att en regering kan tillträda och fungera så länge den inte har en riksdagsmajoritet mot sig.

4.2.4 Kommunal självstyrelse

Den svenska folkstyrelsen förverkligas också genom kommunal självstyrelse. Härigenom kommer demokratin till uttryck på det lokala och regionala planet. Den närmare innebörden av bestämmelserna om kommunernas självstyrelse belyses i förarbetena. I prop. 1973:90 s. 190 uttalar föredragande statsrådet följande.

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål.

Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Det föredragande statsrådet framhöll dock vidare att detta enligt hans mening inte hindrade att regeringsformen ger uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket. Kommunerna har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och statsrådet konstaterade att det alltså fanns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det ansågs att denna initiativrätt borde komma till klart uttryck i regeringsformen och statsrådet föreslog mot denna bakgrund att en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse i regeringsformens inledande paragraf (prop. 1973:90 s. 190).

Frågan om innebörden av den kommunala självstyrelsen har sedan varit föremål för en diskussion som lett fram till att regeringsformen i samband med 2010 års ändringar, utöver det upplysande stadgandet i 1 kap. 7 §, tillförts ett nytt kapitel, 14 kap., med rubriken Kommunerna.

4.2.5 Legalitetsprincipen

Till portalstadgandet i regeringsformens första paragraf hör också principen om att den offentliga makten utövas under lagarna. Den här principen omtalas ofta som lagbundenhetens princip eller legalitetsprincipen.

Konstitutionsutskottet markerade i samband med regeringsformens tillkomst att stadgandet innebär ”att samtliga samhällsorgan är underkastade rättsordningens regler, dvs. inte bara lagarna i rent teknisk bemärkelse och andra författningar utan även t.ex. sedvane-rätt”. Utskottet anförde vidare att stadgandet ger ”uttryck åt principen att Sverige är en rättsstat” (KU 1973:26 s. 59).

Att all maktutövning ska vara normbunden gäller för all offentlig verksamhet. Stadgandet riktar sig alltså till riksdag och regering, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna samt de kommunala beslutande organen. Det gäller såväl deras verksamhet i fråga om lagstift-

ning och andra normgivande beslut som beslutsfattande i enskilda ärenden.

Lagbundenhetens princip är inte närmare preciserad i paragrafen utan får ses som en grundläggande utgångspunkt. Det finns emellertid i regeringsformen ytterligare bestämmelser som ger ett närmare innehåll åt den konstitutionellt grundade uppgiften att skydda den enskildes rätt och rättssäkerhet i förhållande till det allmänna. I program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF om målen för den samhälleliga verksamheten anges inledningsvis att den offentliga makten ska utövas med respekt för allas lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Kravet på normmässighet vid myndighetsutövning utvecklas närmare i 1 kap. 9 § RF.

4.3 Målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 §

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § RF anger mål för den samhälleliga verksamheten och brukar därför kallas för målsättnings- eller programstadganden. Paragrafen har följande lydelse.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Paragrafen innefattar alltså sex stycken. I stadgandets första stycke anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Det andra stycket anger de s.k. sociala rättigheterna som den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd. Den sociala välfärden nämns inte särskilt, men det är den som avses i andra meningen (prop. 1975/76:209 s. 137).

Innehållet i det tredje stycket tillkom genom en ändring som trädde i kraft år 2003. Bestämmelsen knyter an till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §), som utförligt beskriver syftet med svensk miljöpolitik.

Fjärde stycket inleds med en föreskrift om att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Denna föreskrift avser att slå fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället (prop. 1975/76:209 s. 138). Stycket anger också regler som ålägger det allmänna att värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Genom en ändring som trädde i kraft år 2003 utvidgades innehållet i femte stycket. Tidigare angavs att det allmänna skulle tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter. Numera anges att det allmänna dels ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels ska motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Uppräkningen är inte uttömmande, och det allmänna ska motverka diskriminering även på grund av andra – liknande – osakliga omständigheter (prop. 2001/02:72 s. 19). Bestämmelsen om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara fördes in i samband med 2010 års ändringar för att förtydliga det allmännas ansvar i förhållande till barn (2009/10:80 s. 186 ff).

Det sjätte och sista stycket gäller samiska folket och etniska, språkliga och religiösa minoriteter. Ordet kultur ska ges en vidsträckt tolkning (prop. 1975/76:209 s. 138). I samband med 2010 års justeringar ändrades bestämmelsen på så sätt att det samiska folket nu särskilt omnämns. Bestämmelsen utformades också som en obligatorisk mål-

sättning, dvs. att möjligheterna att behålla och utveckla ett kultur- och samfundsliv *ska* främjas.

Stadgandet i 1 kap. 2 § RF infördes genom 1976 års ändringar av regeringsformen (prop. 1975/76:209, bet. 1975/76:KU56, rskr. 1975/76:414, bet. 1976/77:KU1, rskr. 1976/77:2) och har, som delvis framgår ovan, redan genomgått vissa förändringar. Paragrafens främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågasvarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas (till skillnad från de delvis överlappande rättighetsbestämmelserna i 2 kap. RF som i stället ålägger det allmänna att avhålla sig från vissa ingripanden mot de enskilda). Bestämmelserna i första stycket riktar sig därmed till de som utövar offentlig makt. Det innebär att den ska iaktas av både normgivande organ (såsom främst riksdagen och regeringen) och rättstillämpande myndigheter (dvs. domstolar och andra myndigheter).

Det bör här observeras att det förekommer att offentlig makt utövas också inom skolväsendet, både av det allmänna och av enskilda. Både allmänna och enskilda skolor är alltså, liksom andra organ med uppgifter som innefattar myndighetsutövning, också adressater till denna bestämmelse.

En annan sak är vilken verksamhet som innefattas under begreppet ”det allmänna” i andra – femte stycket. Så mycket är klart att allmänna skolor här omfattas. Enligt utredningens uppfattning omfattas också fristående skolor av begreppet ”det allmänna”. I vart fall gäller de i huvudsak överlappande bestämmelserna som anger skolans värdegrund också för fristående skolor (i avsnitt 16.5 utvecklar utredningen sin syn på fristående skolor och begreppet ”det allmänna”).

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § RF har inte karaktären av rättsligt bindande föreskrifter. I stället ger de, som nämns inledningsvis, uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten och kan därför ha politisk betydelse för samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 194 f.). Dess viktigaste funktion är alltså att slå fast en skyldighet för det allmänna att positivt verka för att de målsättningar som anges skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt (prop. 2009/10:80 s. 188).

Bestämmelsen har inte ofta kommenterats närmare i den juridiska doktrinen. Ett uttalande som gjorts bör dock här särskilt nämnas. Det gäller det fjärde stycket. I en av grundlagskommentarerna anförs.¹

Principen, att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande, måste ses som ett riktgivande stadgande för alla offentligt anställda. De har att i sitt arbete vara verksamma i denna riktning. Den som t ex är motståndare till de idéer om demokratin, som omfattas av folkmajoriteten, får icke utveckla sina tankar i sitt arbete. En lärare är skyldig att icke förhålla sig neutral till olika samhällsåskådningar i sin undervisning utan i denna endast verka för demokratins idéer. — —

Målsättningsstadgandena anses alltså inte juridiskt bindande. Det kan dock noteras att bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF ändå återopas ibland för bedömningar i rättstillämpningen. Här kan nämnas NJA 2012 s. 464 och NJA 2014 s. 307. NJA 2012 s. 464 gällde ersättning för ideell skada vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder. Högsta domstolen uttalade i fallet att det följer av allmänt etiska och humanistiska värderingar att social ställning saknar betydelse för hur man bör se på värdet av den enskildes frihet och att den givna utgångspunkten är att allas frihet värderas lika. I NJA 2014 s. 307 som gällde överflyttning av vårdnad om ett barn hänvisade Högsta domstolen i sina domskäl till 1 kap. 2 § femte stycket RF om barns rätt. Också JO och JK har i den rättsliga tillsynsverksamheten återopat bestämmelsen. Här kan nämnas JO:s beslut 2009-02-25 (6377-2008) som gällde kritik mot en rådman för att han inte tillät tecken- språkstolkning för åhörare vid en huvudförhandling. JO återopade 1 kap. 2 § RF och anförde i fallet att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. funktionshinder.

Det kan således med bl.a. dessa exempel konstateras att de värden som anges i bestämmelsen ändå har fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen.

¹ Gustaf Petrén/Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 21 f.

4.4 1 kap. 9 § regeringsformen

I flera av JO:s och JK:s beslut som gäller frågan hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier åberopas 1 kap. 9 § RF och kravet på saklighet och opartiskhet. I det här avsnittet behandlas denna bestämmelse som ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip, objektivitetsprincipen, närmare. Bestämmelsen lyder enligt följande.

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

4.4.1 Bakgrund

Innehållet i paragrafen har anor från medeltiden. I 1809 års regeringsform fanns en föregångare till bestämmelsen i 16 § där det uttrycktes att konung bör rätt och sanning styrka. När den nuvarande regeringsformen trädde i kraft fick principen om saklighet och opartiskhet komma till uttryck i 1 kap. 9 §. I en andra mening preciserades innebörden av saklighet och opartiskhet; ”De (dvs. domstolar och förvaltningsmyndigheter, utredningens anmärkning) får ej utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet”. Denna andra mening kom så småningom att tas bort, eftersom den gav intryck av att lagstiftaren hade möjlighet att i lag införa bestämmelser om negativ särbehandling på grund av kön eller ras. Med att ta bort meningen avsågs dock inte att göra någon ändring i sak. Uppräkningen i den tidigare lagtexten kan därför fortfarande ses som vägledande vid bedömningen av om ett beslut är osakligt.

Paragrafen justerades språkligt i samband med 2010 års ändringar då uttrycket ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter” infördes. Med justeringen avsågs att klargöra att normmässighets- och objektivitetskravet också gäller när privaträttsliga subjekt fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem (prop. 2009/10:80 s. 247).

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF kan ses som en allmän rättsprincip. Den bör emellertid, liksom grundsatsen om lagbundenhet i 1 kap. 1 § RF, kunna ses som en central i konstitutionen kodifierad rätts-

princip. De likabehandlings- och objektivitetskrav som uttrycks i bestämmelsen får sin belysning genom uttalanden av konstitutionsutskottet, i rättspraxis och inte minst i JO:s och JK:s tillsynsverk-samhet med ett flertal uttalanden i olika ärenden återgivna, dels genom elektronisk publicering, dels i den årliga publikationen Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

4.4.2 Bestämmelsens adressater

Bestämmelsen kan ses som ett principstadgande rörande kraven på normmässighet och objektivitet i offentlig förvaltning. Bestäm-melsen omfattar inte riksdagen och regeringen i fråga om deras norm-givning men riktar sig, förutom till domstolar och förvaltningsmyn-digheter, även till regeringen när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen (prop. 1975/76:209 s. 138). Regeringen fullgör ju då offentliga förvaltningsuppgifter. Andra offentligrätts-liga organ har givetvis också sådana uppgifter. Som nämns ovan så avser det år 2010 införda uttrycket ”andra som fullgör offentliga för-valtningsuppgifter” att förtydliga att också privaträttsliga subjekt omfattas när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem med stöd av beslut, se 12 kap. 4 § RF. Ett exempel är Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd som utför en förvaltnings-uppgift som innefattar myndighetsutövning, se NJA 1995 s. 11. Det torde också stå klart efter ändringen att fristående skolor omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. I just detta avseende jämföras de fristående skolorna med de offentliga organ som anges i paragrafen.²

4.4.3 Objektivitetsprincipen

Kravet på saklighet och opartiskhet kan sammanfattas under ett gemensamt begrepp: objektivitetsprincipen. Här ges uttryck för kravet att myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd (se prop. 1973:90 s. 235). Närmare vägledning ges inte i för-

² Lotta Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen – om innebörden av ”det allmänna”*, FT 2013, s. 270. En motsatt ståndpunkt fördes dock beträffande tidigare rättsläge fram av Landelius, se Ann-Charlotte Landelius, FT 2006, s. 295.

arbetena till regeringsformen i fråga om innebörden av objektivitetsprincipen.

I litteraturen har principen sammanfattningsvis angetts innebära att avgörandena måste grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Beslutande organ får alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Godtycke är förbjudet och det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är objektivt riktiga.³

4.4.4 Objektivitetsprincipens rättsliga betydelse

Objektivitetsprincipen har i litteraturen sagts ha betydelse på det sättet att den tar vid efter legalitetsprincipen när fritt skön eller lämplighetsbedömningar ska ske i rättsskipning eller förvaltning. Medan kravet på saklighet kan sägas gälla beslutsfattandet som sådant, handlar opartiskhetskravet i huvudsak om beslutsprocessen och hur denna uppfattas. Objektivitetsprincipen kan ha en verkan både direkt och indirekt. Den verkar direkt på så sätt att den kan utgöra en grund för kritik eller straffrättsliga och arbetsrättsliga ingrepp mot dem som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Principen har ansetts kunna aktualiseras vid fel eller brister såsom faktafel, hänsyn till politiska åsikter (inte minst har bestämmelsen åberopats av både JO och JK i situationer som rört politiska partiers tillträde till skolan) och andra ovidkommande hänsyn, bristande rutiner vid ärendehandläggning, illojal maktutövning, brister i uppträdande och vid uttalanden. Bestämmelsen har också en indirekt betydelse på så sätt att den utgör underlag för förståelsen av regler om t.ex. jäv.⁴

Även om objektivitetsprincipen till sin utformning är abstrakt och generell måste den beaktas vid de olika bedömningar och avvägningar som görs i rättsskipning och i förvaltningsverksamhet och då både vid myndighetsutövning och vid s.k. faktiskt handlande. Objektivitetsprincipen kan därmed ses som en egentlig, om än ofta komplementär, rättsregel som i vissa situationer ska tillämpas direkt eller indirekt och som kan åberopas hos och av domstolar och för-

³ Lotta Lerwall, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen, JO – Lagarnas väktare, s. 233.

⁴ Thomas Bull, Objektivitetsprincipen, Offentlighetsrättsliga principer, andra upplagan, 2012, s. 97 ff.

valtningsorgan. Om inte kraven i 1 kap. 9 § RF iaktas vid myndighetsutövning kan det ytterst grunda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken eller skadeståndsansvar för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Principen har ansetts tillämplig i mål om resning och rättsprövning. Den kan också aktualiseras i samband med kommunalrättslig laglighetsprövning, där ju också den s.k. likställighetsprincipen är tillämplig, men även i t.ex. kommunala tjänstetillsättnings- och upphandlingsärenden.

4.4.5 Likhetsprincipen

Likhetsprincipen innebär ett krav på likabehandling inför lagen, inte i lagen. I rättskipning och förvaltning ska det inte göras någon skillnad mellan individerna utöver vad som kan följa av gällande rättsregler. Likabehandlingskravet i bestämmelsen rör alltså rättstillämpningen och förvaltning men inte normgivning. Särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen, t.ex. på de ekonomiska och sociala områdena (prop. 1975/76:209 s. 97 ff.).

Likhetsprincipen går tillbaka på grundsatsen om alla människors lika värde. Likhetsprincipen kan, allmänt sett, sägas ingå i kravet på saklighet och opartiskhet men har ändå ansetts böra framgå direkt i bestämmelsen (prop. 1975/76:209 s. 98 och 138 och KU 1975/76:56 s. 21). Den frågan kan ställas om likhetsprincipen har något utrymme utanför objektivitetsprincipen. Det har emellertid hävdats att likhetsprincipen är något vidare och att den inrymmer ett krav på konsekvens i beslutfattandet i fall där en myndighet har fri prövningsrätt och därför kan välja på olika alternativ utan att dessa strider mot objektivitetsprincipen.⁵

4.4.6 Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen i rättstillämpningen

Bestämmelsen är tillämplig i ärenden där regeringen fullgör förvaltningsuppgifter. Objektivitetskravet gäller emellertid inte bara vid handläggningen av ärenden och juridiska bedömningar kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgar-

⁵ Tom Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 144.

na. Därmed kan bestämmelsen också bli aktuell att åberopa och tillämpa vid konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteövning och regeringsärendenas handläggning enligt 13 kap. 1 § RF.

Från rättspraxis där bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF har åberopats kan nämnas NJA 1987 s. 459. Högsta domstolen ansåg det felaktigt i rättsfallet att låta den omständigheten att en gärningsman var offentlig tjänsteman inverka på straffmätningen när brottet inte hade haft något samband med hans ställning. NJA 2012 s. 464 gällde ersättning för ideell skada vid frihetsberövande. Högsta domstolen anförde i rättsfallet att social ställning saknar betydelse för hur man bör se på värdet av den enskildes frihet och att det ur det rättighetsperspektiv som i allt högre grad har kommit att prägla synen på rättsordningen, bl.a. inom skadeståndsrätten, är den givna utgångspunkten att allas frihet värderas lika.

Objektivitetsprincipen får sin närmare belysning inte minst av JO:s och JK:s tillsynsverksamhet. Ett flertal exempel och närmare analys som bl.a. rör skolan ges i kapitel 13. I bilaga 2 redovisas vidare ett flertal beslut på detta tema.

4.5 Yttrandefriheten i regeringsformen och begränsningar av denna

Yttrandefriheten regleras tillsammans med de andra s.k. positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF. Bestämmelsen lyder enligt följande.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,

2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra

tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar.

Ett krav på att säkerställa skyddet för grundläggande fri- och rättigheter följer av flera internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till. Störst betydelse för utvecklingen av skyddet torde Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ha haft, som sedan 1995 gäller som svensk lag. Yttrandefriheten regleras där i artikel 10. Utredningen behandlar denna artikel i avsnitt 5.2.3. I detta avsnitt berörs också yttrandefriheten enligt Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (artikel 11) kort.

De rättigheter som uttrycks i 2 kap. 1 § RF kallas alltså för de positiva opinionsfriheterna. I 2 kap. 2–3 §§ regleras vad som benämns som de negativa opinionsfriheterna. Dessa friheter kännetecknas av att de skyddar mot intrång från det allmänna av olika slag.

Sålunda uttrycks i 2 § att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen. Här kan erinras om att bestämmelsen i 2 kap. 2 § om de negativa opinionsfriheterna enligt ett förarbetsuttalande av riksdagen inte ansetts drabba också det tvång att närvara vid lektioner som följer av skolplikten (se prop. 1975/76:209 s. 116 f. och KU 1975/76:56 s. 28).

I 3 § anges att ingen svensk medborgare får utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Med yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § RF avses enligt Petré/Ragnemalm ”i princip rätten att i varje situation när som helst få ge uttryck åt sin mening eller sina känslor med vad medel som helst. Den vanligaste form varigenom en meningsyttring eller annat yttrande kommer till stånd är talet, men bild eller skrift är också ofta förekommande former. Miner och åtbörder kan också vara

uttrycksmedel. Yttrandet skall innefatta meddelandet av en upplysning eller utgöra uttryck för en tanke, åsikt eller känsla.”⁶

Styrkan av skyddet mellan olika fri- och rättigheter i regeringsformen skiljer sig åt. En del rättigheter är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas på annat sätt än genom en ändring av grundlagen. Exempel på sådana friheter är religionsfriheten och den negativa opinionsfriheten. Skyddet för yttrandefriheten är däremot inte absolut. När det gäller begränsningar av denna frihet framhölls i förarbetena att yttrandefriheten kan med fog betecknas som den viktigaste medborgarliga fri- och rättigheten. Det är därför naturligt att det uppställs krav på att lagstiftaren ska iaktta största möjliga restriktivitet när det gäller att begränsa denna frihet (prop. 1975/76:209 s. 108).

Bestämmelser om hur yttrandefriheten får begränsas avseende svenska medborgare framgår av 2 kap. 20–23 §§ RF. Beträffande andra än svenska medborgare, se även bestämmelsen i 2 kap. 25 § RF.

I 2 kap. 20 och 21 §§ RF anges att yttrandefriheten får begränsas genom lag, men att detta får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten får, enligt 2 kap. 23 första stycket RF, begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket ska särskilt beaktas, enligt andra stycket, vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som

⁶ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 43.

en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten enligt det tredje stycket.

4.5.1 Vad är en begränsning?

I motiven till 1976 års ändringar av regeringsformen anfördes att det yttrandefrihetsbegrepp som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § RF överensstämmer i princip med motsvarande begrepp i tryckfrihetsförordningen. Det innebär att åtskilliga slags yttranden definitionsmässigt faller utanför grundlagsskyddet och kan därmed bli föremål för ingripanden utan särskilt grundlagsstöd. Yttranden i tal eller skrift ingår ofta som ett led i gärningen vid ett stort antal brott utan att det för den sakens skull kan talas om begränsningar av yttrandefriheten. Som exempel i förarbetena angavs brott där vilseledande eller hot utgör en av brottsförutsättningarna, vidare anstiftan till brott, vissa fall av medhjälp till brott samt stämpling till brott (prop. 1975/76:209 s. 141).

För att belysa innebörden av regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp angavs vidare i motiven till 1976 års ändringar av regeringsformen vissa exempel på straffbestämmelser som inte utgör begränsningar av den yttrandefrihet som regeringsformen skyddar. Det sades att hit fick bl.a. höra olaga tvång, olaga hot, ofredande, störande av förrättning eller av allmän sammankomst, olaga diskriminering, förargelseväckande beteende, hot mot tjänsteman, bestickning, övergrepp i rättssak, föregivande av allmän ställning, myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning⁷, mutbrott m.m.⁸ Inte heller yttranden som utgör led i bedrägeri, utpressning eller andra förmögenhetsbrott sades omfattas av regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp. Det framhölls att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk synpunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139 ff.).

⁷ Brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning reglerades tidigare i 20 kap. 1 § brottsbalken och är föregångare till brottet tjänstefel som numera regleras i den bestämmelsen.

⁸ År 2002 fördes dock vissa nya brott in i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF. Det är brott mot medborgerlig frihet (jfr 18 kap. 5 § brottsbalken), olaga hot (jfr 4 kap. 5 § brottsbalken), hot mot tjänsteman (jfr 17 kap. 1 § brottsbalken) och övergrepp i rättssak (jfr 17 kap. 10 § brottsbalken).

Vidare anfördes i propositionen att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Den omständigheten att rättighetsskyddet gäller endast gentemot det allmänna får därför till följd att t.ex. förmögenhetsrättsliga regler, som i praktiken kan försvåra en persons möjligheter att utöva någon av de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna, inte ska anses innebära en rättighetsbegränsning i regeringsformens mening. Det uttalades också att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (prop. 1975/76:209 s. 153 f.).

Det kan i sammanhanget nämnas att det i doktrinen ibland diskuteras hur yttrandefriheten ska förstås och om alla yttranden omfattas eller om vissa faller utanför. Annika Lagerqvist Veloz Roca har fört fram den uppfattningen att ”alla sådana yttranden och uttryckssätt som uttryckligen anges i RF 2:1 p. 1 omfattas av yttrandefriheten [...] och att ingripanden mot diverse yttranden genom åtal för hets mot folkgrupp, ärekränkning etc. är uttryck för lagstadgade *begränsningar* av denna yttrandefrihet”. Enligt hennes synsätt ”blir det avgörande *inte vilka yttranden* som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 1 § RF utan i stället *vilka begränsningar* som kan tillåtas utifrån de i regeringsformens 2 kap. givna förutsättningarna”.⁹

Thomas Bull har på grundval av uttalanden av 1973 års fri- och rättighetsutredning och den efterföljande propositionen¹⁰ sammanfattat vilka kriterier som enligt förarbetena ingår i begreppet ”begränsning” enligt nuvarande 2 kap. 20 § RF. Med begreppet avses ”enbart sådant som dels innebär ett *fysiskt ingrepp* mot någon, dels där detta är *direkt åsyftat* som just en rättighetsbegränsning eller i

⁹ Annika Lagerqvist Veloz Roca, Är religions- och yttrandefriheten på kollisionskurs mot hets- och diskrimineringsförbuden i RF och BRB?, FT 2005, s. 310 f.

¹⁰ Se närmare SOU 1975:75 s. 104 och 188 och prop. 1975/76:209 s. 153 f.

vart fall *medvetet godtaget* som ett led i regleringen. Vidare antyds, att vad som är en begränsning också kan bestämmas utifrån det område som skyddas av grundlagens rättighetsregler, det s.k. *skyddsområdet*. Enligt Bull är emellertid kriterierna sanktion, skyddsområde och syfte alltför snäva för att meningsfullt karaktärisera vad som utgör en rättighetsbegränsning. Hans slutsats är att förarbetenas synsätt inte längre kan anses ha tillräckligt starka skäl för sig. I stället är det enligt Bull de *verkliga effekterna* av en reglering som måste kunna beaktas för att avgöra om den är att betrakta som rättighetsbegränsande eller inte. Hänsyn till effekten måste alltså komplettera kriterierna sanktion, skyddsområde och syfte. Konklusionen är alltså att en rättighets skyddsområde måste bestämmas utifrån grundlagens ordalydelse och syfte, inte utifrån den påstått begränsande lagen eller beslutet.¹¹

Bull har vidare ställt frågan när en regel som indirekt påverkar möjligheterna att utnyttja en rättighet ska omfattas av grundlagsregleringen och när den faller utanför. Här menar Bull att om ”en reglering eller åtgärd typiskt sett påverkar möjligheterna att utöva en rättighet [...] är detta en rättighetsbegränsning. Regler eller beslut som visserligen typiskt sett påverkar möjligheterna att utöva en rättighet, men gör detta i liten eller oväsentlig omfattning, kan anses falla utanför vad som utgör rättighetsbegränsningar”. I slutändan är det ”myndigheter och domstolar som måste pröva regler och besluts inverkan och ta ställning till om denna inverkan motiverar en prövning mot grundlag”.¹²

Vad Bull har uttalat angående rättighetsbegränsningar har beaktats i en del lagstiftningsärenden. T.ex. refereras till Bulls uttalanden i frågan om s.k. maskeringsförbud inskränker mötes- och demonstrationsfriheterna i prop. 2005/06:11 (s. 27 f.). Regeringen gjorde där bedömningen att om man inte enbart ser till syftet med en reglering rörande maskeringsförbud utan också till effekten av ett maskeringsförbud är det ofrånkomligt att ett förbud har en begränsande effekt. Enligt regeringens uppfattning låg det därför närmast till hands att betrakta maskeringsförbudet som en begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna. Också Lagrådet ansåg att ett maskerings-

¹¹ Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Uppsala 1997, s. 422 ff.

¹² Bull, s. 433 f.

förbud innebar en sådan begränsning (bilaga 5 i prop. 2005/06:11). Sammanfattningsvis ansåg regeringen att ett begränsat maskeringsförbud rymdes inom de ramar för begränsning av demonstrations- och mötesfriheterna som anges i 2 kap. 12 § RF¹³ (anf. prop. s. 33).

4.5.2 Särskilt om ordningsföreskrifters ställning

När det gäller ordningsföreskrifters ställning i förhållande till den grundlagsskyddade yttrandefriheten anfördes i förarbetena att den borde komma till uttryck i regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 142). Mot denna bakgrund infördes bestämmelsen som nu finns i 2 kap. 23 § tredje stycket RF där det som nämns ovan framgår att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrandefriheten. Bestämmelsen ska ses tillsammans med stadgandet i 2 kap. 23 § första stycket RF där det framgår att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Samordningen mellan regeringsformens och tryckfrihetsförordningen har en särskild betydelse när det gäller just ordnings skrifter som bör lyftas fram i sammanhanget. Av bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF om förbud för myndighet och annat allmänt organ att på grund av skrifs innehåll hindra bl.a. dennas spridning bland allmänheten anses motsättningsvis framgå att tryckfrihetsförordningen bestämmer till skydd för tryckfriheten inte hindrar vissa ordnings skrifter rörande spridningen av tryckta skrifter. En förutsättning är dock att sådana bestämmelser inte gör skillnad mellan skrifter på grund av deras innehåll. Ordningsföreskrifter av nu avsett slag ställer vanligtvis upp krav på tillstånd för vissa sätt att sprida meddelanden. Som exempel nämns i förarbetena föreskrifter om skyltar i byggnads-, naturvårds- och vägförfattningar och om affischering i kommunala ordningsstadgar. Motsvarande begränsning av skyddet bör uppenbarligen gälla också i fråga om den i regeringsformen avsedda yttrandefriheten (prop. 1975/76:209 s. 142).

¹³ Efter 2010 års ändringar av regeringsformen finns innehållet i denna bestämmelse i 2 kap. 20–22 §§.

4.6 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket RF görs ett viktigt undantag från regeringsformens regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radioprogram, television och liknande överföringar samt i tekniska upptagningar gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrandefriheten i de här fallen regleras sålunda i dessa grundlagar och inte i regeringsformen. Yttrandefrihetsskyddet enligt regeringsformen kan däremot återopas i alla sammanhang där tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte kan tillämpas.¹⁴

Tryckfrihetsförordningen reglerar yttrandefriheten i tryckta skrifter. Med tryckta skrifter avses skrifter som framställts i tryckpress men också skrifter som mångfaldigats på annat sätt i de fall då utgivningsbevis finns eller skrifterna är försedda med s.k. ursprungsuppgifter som visar att de har mångfaldigats m.m. (1 kap. 5 § TF). Begreppet skrift omfattar även bilder, kartor, ritningar, fotografier, teckningar m.m., oavsett om dessa åtföljs av text eller inte.

Grundlagsskyddet för yttranden i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar samt offentliga uppspelningar ur en databas, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar finns i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § första stycket YGL). Med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (1 kap. 1 § fjärde stycket YGL). Några exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, kassetband, cd-skivor och dvd-skivor.

4.6.1 Kort om tillämpningsområdet

Grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten är så konstruerad att den bara omfattar vissa kommunikationstekniker. De tre huvudsakliga förmedlingssätten, som framgår av 1 kap. 5 § TF och 1 kap. 1 § YGL, är maskinellt framställda skrifter, tekniska upptag-

¹⁴ Hans-Gunnar Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2014, s. 21 f.

ningar och elektromagnetiska vågor. Detta omfattar t.ex. böcker, tidningar, cd-skivor, dvd-filmer, radio, tv och olika webbplatser. En viktig konsekvens av att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Det innebär att yttranden som framförs vid t.ex. demonstrationer, teaterföreställningar eller konstutställningar inte skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om det inte sker genom någon av de grundlagsskyddande teknikerna. För dessa yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av regeringsformen och europarätten.

Ett annat grundläggande drag hos tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att det uppställs ett krav på spridning. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Däremot värnas inte privat kommunikation mellan enskilda personer. Kravet på spridning kommer avseende tryckfrihetsförordningen till uttryck i 1 kap. 6 §. Där anges att en tryckt skrift ska vara utgiven för att vara en sådan. Utgivningskravet är uppfyllt om skriften har blivit utlämnad till försäljning eller spridning på något annat sätt i Sverige.

När det gäller yttrandefrihetsgrundlagen och elektroniska överföringar har begreppet radioprogram särskild betydelse. Yttrandefrihetsgrundlagen är som huvudregel tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket 1). Det här betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon särskild begäran från mottagaren. Bestämmelsen om radioprogram omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Bestämmelsen är också tillämplig på vissa direktsända och inspelade program ur en databas. Andra databasöverföringar än websändningar kan omfattas av grundlagsskyddet genom den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. När det gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen den som gäller för skrifter. Yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 10 §). En upptagning anses utgiven då den har lämnats ut för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på något annat sätt.

Det görs flera undantag från tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Vissa av undantagen har uttryckligen skrivits in i grundlagarna.

I 1 kap. 9 § TF anges ett antal undantag från grundlagens tillämpningsområde. T.ex. ges riksdagen möjlighet att i lag uppställa förbud mot bl.a. vissa typer av kommersiella annonser. Bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen tillämpas även på yttrandefrihetsgrundlagens område, se 1 kap. 12 § YGL. När det gäller radioprogram har dock undantaget gjorts något vidare. Ett ytterligare exempel på uttryckliga undantag är att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL).

Det materiella tillämpningsområdet bestäms inte bara med utgångspunkt i de uttryckliga undantagen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detta gäller framförallt på straffrättens område och i fråga om den kommersiella reklamen. På dessa områden finns det viktiga undantag som följer av en tolkning utifrån innebörden och syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten. Man brukar här tala om att det görs materiella undantag från grundlagarna efter en ändamålstolkning, se 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL där det anges att

- grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst,
- till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande.

Med utgångspunkt i dessa bestämmelser går det – enligt det rådande synsättet – att fastställa vilket bruk av tryck- och yttrandefriheten som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är tänkta att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagarnas innebörd och syfte blir inte tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tillämpliga. Yttrandet ligger då *utanför* det materiella tillämpningsområdet. Det kan bli fallet om ett grundlagsskyddat medium används för att begå bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri eller något liknande brott. Gärningar av det slaget prövas enligt brottsbalken. Observera samtidigt att andra skyddsregler, t.ex. censurförbudet tillämpas även om ett yttrande faller utanför innebörden och syftet. Synsättet att tryck- och yttrandefrihetens ändamål medför

vissa undantag från det materiella tillämpningsområdet får betydelse också i andra avseenden som inte närmare går igenom här.

4.6.2 Grundprinciperna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Det här systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i regeringsformen enligt vilken yttrandefriheten – i den innebörd utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som avses i regeringsformen – under vissa förutsättningar kan inskränkas genom vanlig lag.

De grundprinciper som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bygger på kan benämnas på lite olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om förbudet mot censur och hindrande åtgärder, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning. Bestämmelserna om censurförbud och förbudet mot hindrande åtgärder är ofta aktuella i frågor som rör bl.a. skoltidningar och skrifter som politiska partier vill sprida på en skola. Den fortsatta framställningen tar därför först sikte på dessa principer. Därefter tas principen om den särskilda brottskatalogen upp helt kort.

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg (1 kap. 2 § första stycket TF). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Alltså har tryckfrihetsförordningen konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand. Förbudet mot censur gäller som huvudregel också för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 3 §).

Förbudet mot *hindrande åtgärder* finns när det gäller tryckta skrifter i 1 kap. 2 § andra stycket TF. Bestämmelsen lyder.

Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Enligt bestämmelsen får alltså t.ex. inte en rektor för en skola på grund av en skrifts innehåll vidta någon åtgärd som innebär hindrande av skriftens försäljning eller spridning bland eleverna i skolan om detta inte är särskilt sanktionerat i tryckfrihetsförordningen. En sådan särskild sanktion som bör lyftas fram i sammanhanget är den som finns i 6 kap. 2 § första stycket 2 p TF där det anges att ”utan hinder av denna förordning gälla vad i lag är stadgat för det fall att någon bland barn och ungdom sprider tryckt skrift, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran”. Lagstadgandet finns i 16 kap. 12 § brottsbalken som en kriminaliserad gärning mot den allmänna ordningen under benämningen förledande av ungdom (se vidare om detta brott i avsnitt 8.4).

Motsvarande bestämmelse om hindrande åtgärder i yttrandefrihetsgrundlagen finns i 1 kap. 3 § tredje stycket. I 3 kap. 12 § första stycket 3 YGL anges motsvarande undantag med koppling till bestämmelsen i brottsbalken om förledande av ungdom. Det kan noteras att lagtexten i yttrandefrihetsgrundlagen är något annorlunda – och mer modernt – formulerad. Här sägs att bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen inte hindrar att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

Av bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF om förbud för myndighet och annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll hindra bl.a. dennas spridning bland allmänheten anses motsättningsvis framgå att tryckfrihetsförordningens bestämmelser till skydd för tryckfriheten inte hindrar vissa ordningsföreskrifter rörande spridningen av tryckta skrifter. En förutsättning för sådana bestämmelser är dock att de inte gör skillnad mellan skrifter på grund av dess innehåll. Det kan noteras att JO och JK i ett flertal beslut som gällt spridning av skoltidningar eller politiska skrifter på en skola framhållit att

förbudet mot spridningshinder i 1 kap. 2 § TF inte gäller om förbudet grundas på ordningsskäl (se bl.a. JK:s beslut den 27 november 1967 och JO 1973 s. 491).

Tryckfrihetsförordningen innehåller en uppräknning av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 4 §). I den s.k. *brottskatalogen* kan bl.a. nämnas brotten hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt också flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak).

Genom en hänvisning till yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). Den enda skillnaden mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i det avseendet är att brottet olaga våldsskildring är något olika utformat i de två grundlagarna.

Det kan noteras att brottet ofredande inte upptas i brottskatalogen. Detta brott är alltså inte straffbart när fråga är om tillämpning av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Begås ett ofredandebrott däremot i samband med ett muntligt yttrande utanför grundlagsområdet är det straffbart enligt vanliga regler.

5 Elever och mänskliga rättigheter i internationella konventioner m.m.

5.1 Inledning

I det här kapitlet redogör utredningen för innehållet i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) i relevanta delar. Också artikel 11 om yttrandefrihet enligt den Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter redovisas kort.

Det bör i sammanhanget sägas att utöver Europakonventionen och barnkonventionen finns ett flertal internationella dokument som har betydelse för barns och elevers rättigheter. Här kan helt kort nämnas FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs av FN år 1966. I artikel 19 i den konventionen anges rätten till yttrandefrihet. En särskild hänvisning till barn finns i artikel 24 där bl.a. barnet ges rätt till sådant skydd som dess ställning som minderårig kräver.

Utredningen går inte närmare in på övriga konventioner.

5.2 Europakonventionen

Europakonventionen undertecknades av bl.a. Sverige i Rom år 1950 och trädde i kraft den 3 september 1953. Den gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. I 2 kap. 19 § RF anges att lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europakonventionen omfattar alla persongrupper, alltså även barn och unga. I konventionen och senare antagna tilläggsprotokoll slås ett antal grundläggande mänskliga rättigheter fast. I detta avsnitt redogörs för några artiklar som har särskild relevans för utredningens uppdrag.

Europakonventionens efterlevnad kontrolleras av Europadomstolen, som avgör mål enligt konventionen. Hos Europadomstolen kan såväl mellanstatliga mål som enskilda klagomål prövas.

5.2.1 Rätt till skydd för privat- och familjeliv, artikel 8

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna mål nämligen; statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Konventionsbestämmelsen i artikel 8 ger enligt Europadomstolens praxis upphov inte bara till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i denna rättighet utan även en positiv skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjeliv. Ett sådant skydd tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i den personliga integriteten.

5.2.2 Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, artikel 9

I artikel 9 anges att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar bl.a. frihet att byta religion samt att utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säker-

heten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Europakonventionens bestämmelse om religionsfrihet gäller inte bara för personer utan också för religiösa samfund.

I NJA 2005 s. 805 prövade Högsta domstolen i vad mån bl.a. artikel 9 i Europakonventionen påverkade en pastors ansvar som stod åtalad för hets mot folkgrupp efter att ha framfört vissa uttalanden om homosexuella i en predikan. Utredningen redogör för detta rättsfall i avsnitt 8.2.5.

Till belysande av artikel 9 kan också Europadomstolens dom den 12 april 2007 i mål Ivanova mot Bulgarien nämnas. Ivanova, som var medlem i "Livets ord", utsattes först för påtryckningar att säga upp sig själv och avskedades sedan från sin tjänst vid en statlig skola med motiveringen att hon inte längre uppfyllde utbildnings- och yrkeskraven för anställningen. Europadomstolen bedömde emellertid att anställningen inte hade upphört enbart på grund av att kraven för anställningen hade ändrats, så som regeringen hävdade, utan att den i realiteten upphört på grund av Ivanovas religiösa tro och tillhörighet till "Livets ord". Avskedandet ansågs kränka hennes rätt till religionsfrihet.

5.2.3 Yttrandefrihet, artikel 10

Av artikel 10 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar enligt första stycket åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Av andra stycket framgår att yttrandefriheten kan begränsas. Det uppställs här tre grundläggande krav för att en inskränkning ska vara förenlig med konventionen. För det första ska begränsningar ske i lag (a). Det andra kravet (b) innebär att inskränkningen ska avse att tillfredsställa något av följande ändamål: statens säkerhet, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller att upprätthålla domstolans auktoritet och opartiskhet. Vidare

ska (c) inskränkningarna ”vara i ett demokratiskt samhälle nödvändiga” för att tillgodose något av de ändamål som anges i (b).

Enligt första stycket skyddar alltså bestämmelsen mot ingrepp i yttrandefriheten från offentliga myndigheter. Som för många andra fri- och rättigheter anses dock bestämmelsen även medföra en positiv förpliktelse för konventionsstaterna att skydda yttrandefriheten från ingrepp av enskilda personer eller andra institutioner som det allmänna inte svarar för. Det kan t.ex. innebära att en stat måste vidta åtgärder som förhindrar att spridningen av en viss åsikt inte hindras av politiska motståndare och att tidningar kan distribueras utan ingrepp av odemokratiska grupper.¹

Europadomstolen har uttryckt följande om yttrandefriheten i målet *Handyside* mot Förenade kungariket.

Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett [demokratiskt] samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. --- den omfattar inte endast ”information” och ”idéer” som mottas positivt eller anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget ”demokratiskt samhälle” kan existera.²

Europadomstolen har i ett antal rättsfall framhållit betydelsen av yttrandefriheten i politiska sammanhang (se t.ex. Europadomstolens dom den 10 juli i målet *Murphy* mot Irland). Domstolen understryker dock att den som utnyttjar sina rättigheter och friheter enligt artikel 10 har också ansvar och skyldigheter, exempelvis en plikt att så långt som möjligt undvika uttalanden som är omotiverat kränkande för andra och därför utgör angrepp på deras rättigheter och inte bidrar till någon form av allmän debatt som kan medföra framsteg i umgänget mellan människor. Konventionsstaterna har i allmänhet en viss frihet, ”margin of appreciation”, vid regleringen av yttrandefriheten beträffande sådant som kan kränka djupt personliga uppfattningar i moralfrågor eller religionsfrågor (se t.ex. Europadomstolens dom den 4 december 2003 i målet *Gündüz* mot Turkiet, p. 37).

¹ Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan, 2015, s. 459.

² Danelius, s. 457.

Europadomstolen har när det gäller gränserna för acceptabel kritik mot politiker uttalat bl.a. följande (Europadomstolens dom den 8 juli 1986 i mål Lingens mot Österrike p. 42).

Gränserna för acceptabel kritik är därför vidare när det gäller en politiker i denna egenskap än när det är fråga om en privatperson. Till skillnad från den senare exponerar sig den förre oundvikligt och medvetet för en närgången granskning av varje ord och handling från både journalisters och allmänhetens sida, och han måste därför visa ett större mått av tolerans. Utan tvivel tillåter artikel 10.2 att andras – dvs. alla individers – rykte skyddas, och detta skydd omfattar också politiker, även när de inte handlar som privatpersoner, men i sådana fall måste kravet på skydd vägas mot intresset av en öppen diskussion av politiska frågor.³

Enligt Europadomstolens tolkning av artikel 10 är alltså gränserna för acceptabel kritik mot politiker vidare jämfört med en privatperson.

Yttrandefrihet enligt Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, artikel 11

När Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 blev också Europeiska unionens stadga från 2000 om grundläggande rättigheter rättsligt bindande och fick status som fördrag. Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Artikeln är tänkt att motsvara innehållet i artikel 10 i Europakonventionen.⁴

I artikelns första punkt anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. I andra punkten sägs att mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

5.2.4 Rätt till ett effektivt rättsmedel, artikel 13

Enligt artikel 13 ska var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

³ Danielius, s. 477.

⁴ Commentary of the charter of fundamental rights of the European Union, 2006, s. 115.

Rätten till tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet återfinns bland de artiklar i Europakonventionen som inte gäller självständiga rättigheter (artiklarna 13–18). Artikel 13 måste således läsas tillsammans med andra bestämmelser, till skillnad från rättigheterna i artiklarna 2–12 (rätt till liv, förbud mot tortyr, slaveri och tvångsarbete, rätt till frihet och säkerhet, rätt till en rättvis rättegång, förbudet mot straff utan lag och rätten till skydd för privat- och familjeliv, rätten till tankefrihet och religionsfrihet, rätten till yttrandefrihet, associations- och mötesfriheten och rätten att ingå äktenskap) och de rättigheter som finns i tilläggsprotokollen till konventionen. Detta innebär att klagomål som inte omfattas av bestämmelser i konventionen inte heller kan grunda någon särskild rätt enligt artikel 13. Förenklat uttryckt kan man säga att artikel 13 kompletterar de bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen som reglerar de materiella rättigheterna genom att förutsätta att det finns effektiva nationella rättsmedel om de materiella rättigheterna har kränkts.

5.2.5 Förbud mot diskriminering, artikel 14

Artikel 14 innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln föreskrivs att åtnjutande av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Konventionen innehåller inte någon definition av vad som avses med diskriminering, men enligt praxis från Europadomstolen är olika behandling diskriminerande i konventionens mening om den saknar objektiv och saklig grund. En kränkning föreligger således om en olikhet i behandlingen av lika fall inte tjänar något godtagbart syfte eller om de medel som används för ett i och för sig godtagbart syfte inte står i rimlig proportion till syftet. Diskriminering kan också föreligga när en stat utan objektiv och godtagbar grund underlåter att göra skillnad mellan personer som inte befinner sig i en likartad situation.⁵

⁵ Europadomstolens dom den 6 april 2000 i mål Thlimmenos mot Grekland, punkt 44.

Diskrimineringsförbudet kan inte tillämpas helt fristående från resten av konventionen utan endast i förhållande till sådana rättigheter som i sig omfattas av konventionens tillämpningsområde. Det innebär dock inte att artikel 14 skulle sakna självständigt värde. Europadomstolen har slagit fast att det är tillräckligt att de faktiska omständigheterna i målet faller inom ramen för någon av rättighetsartiklarnas tillämpningsområde. Diskrimineringsförbudet i artikeln omfattar även de rättigheter som skrivits in i konventionens tilläggsprotokoll.

Diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande angivna. Därför kan även andra diskrimineringsgrunder såsom funktionshinder, sexuell läggning och ålder omfattas av artikel 14.

5.2.6 Förbud mot missbruk av rättigheter, artikel 17

Artikel 17 anger att ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som medgetts där.

5.2.7 Rätt till undervisning, artikel 2 i första tilläggsprotokollet

I första tilläggsprotokollet till Europakonventionen regleras rätten till undervisning. Där föreskrivs i artikel 2 att ingen får förvägras rätten till undervisning. Vidare ska staten – vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning – respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Rätten till undervisning har av Danelius förklarats som en rätt att få tillträde till den av myndigheterna organiserade undervisning som faktiskt existerar vid en viss tidpunkt.⁶

Artikeln skyddar också föräldrars rätt att ge sina barn en uppfostran som står i överensstämmelse med sin egna religiösa och filoso-

⁶ Danelius, s. 612.

fiska övertygelse. När Sverige ratificerade Europakonventionen gjordes ett särskilt förbehåll i förhållande till nu nämnda skrivning om föräldrars rätt. I sammanhanget angavs att Sverige inte kunde tillerkänna föräldrar rätten att, under återopande av sin filosofiska åskådning, påfordra att deras barn befriades från deltagande i obligatorisk skolundervisning. När Sverige inkorporerade Europakonventionen antogs emellertid konventionen i sin helhet. I förarbetena (prop. 1993/94:117 s. 44 f.) betonades vikten av att de fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att respektera verkligen kan garanteras i förhållande till alla medborgare. I de fall skolans hållning strider mot den övertygelse som en förälder hyser bryts dock två delvis skilda synsätt mot varandra. Ett synsätt utgår från föräldrarnas ansvar som fostrare och samhällets plikt att respektera de val som föräldrarna träffar. Ett annat synsätt är det som bl.a. kommer till uttryck i barnkonventionen och som fäster avgörande vikt vid barnets rätt till en utbildning som utvecklar respekt för demokratiska värderingar.

Det framhölls vidare att dessa båda synsätt behöver emellertid inte vara oförenliga, vilket också framgår av ett beslut av Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter (ansökan 17678/91). Klagomålet gällde två svenska föräldrar som anförde att svenska myndigheter, genom att vägra deras barn rätten till hemundervisning på högstadienivå, hade kränkt deras rätt att tillförsäkra barnen en undervisning som stod i överensstämmelse med deras religiösa och filosofiska övertygelse. Klagandena gjorde gällande bl.a. att den allmänna skolans sociala träning syftade till att förstöra barnens kristna tro. I sitt avgörande uttalade kommissionen att föreskriften i artikel 2 i tilläggsprotokollet om respekt för föräldrars religiösa och filosofiska övertygelse måste läsas tillsammans med artikelns första mening som föreskriver att ”ingen må förvägras rätt till undervisning”. Eftersom denna mening inleder och dominerar artikeln måste enligt kommissionen den slutsatsen dras att föräldrars övertygelse endast kan respekteras i den mån den inte står i konflikt med barnets grundläggande rätt till utbildning. Det innebär att föräldrar inte på grund av sin rätt till övertygelse kan vägra barnet rätt till utbildning.

Regeringen förklarade att den fäste avgörande vikt vid det allmänna synsätt som kommissionen anlagt, nämligen att det grundläggande är barnets rätt till undervisning och att föräldrars rätt till respekt för sin övertygelse måste ses i ljuset härav (prop. 1993/94:117 s. 45).

Att föreskriften i artikeln om respekt för föräldrars religiösa och filosofiska övertygelse måste läsas tillsammans med artikelns första mening som föreskriver att ingen må förvägras rätt till undervisning samt att föräldrars övertygelse endast kan respekteras i den mån den inte står i konflikt med barnets grundläggande rätt till utbildning har också uttalats av Europadomstolen.⁷

5.3 Barnkonventionen

Sverige ratificerade barnkonventionen år 1990 utan att något förbehåll gjordes på någon punkt. Anslutningen till konventionen innebär att Sverige åtagit sig att se till att konventionens rättigheter för barn verkligen genomförs.

I mars 2013 gav regeringen Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) i uppdrag att bl.a. analysera vilka fördelar och nackdelar en inkorporering i svensk rätt av barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt skulle kunna medföra (se direktiv 2013:35). Regeringen har nu påbörjat arbetet med att göra barnkonventionen till svensk lag och gett Barnrättighetsutredningen i uppdrag bl.a. att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen (se tilläggsdirektiv 2015:17). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 28 februari 2016.

Enligt konventionens första artikel avses med barn varje människa som är under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Merparten av de elever som omfattas av skolplikt eller går en särskild eller gymnasial utbildning omfattas alltså av konventionen.

Barnkonventionen utgår från fyra huvudprinciper. Dessa är

- förbudet mot diskriminering
- principen om barnets bästa
- rätten till liv och utveckling
- rätten att framföra sina åsikter och att få dem respekterade.

⁷ Se t.ex. Europadomstolens dom den 11 september 2006 i målet Konrad m.fl. mot Tyskland.

Huvudprinciperna utgör grunden för alla bestämmelser i konventionen, men de regleras också särskilt i artiklarna 2, 3, 6 och 12.

Barnkonventionen innehåller också bestämmelser om hur barnkonventionens tillämpning ska övervakas. I enlighet med artikel 43 i konventionen har en internationell barnrättskommitté upprättats i FN. Kommittén, som är ett oberoende expertorgan, har till uppgift att följa upp och kontrollera staternas tillämpning av konventionens regler.

Nedan redovisas innehållet i några för utredningen särskilt relevanta artiklar i konventionen.

5.3.1 Förbudet mot diskriminering, artikel 2

Artikel 2 i barnkonventionen slår fast den grundläggande principen om att alla barn har lika värde och att inget barn får diskrimineras. Artikeln föreskriver att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen. Konventionsstaterna får därvid inte göra någon skillnad på olika barn, oavsett barnets eller dess vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska åskådning eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

Vidare ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Skyddet i artikel 2 omfattar alla former av diskriminering, oavsett om den är direkt eller indirekt, allvarlig eller mindre allvarlig eller om den sker genom lag eller direkt handling (prop. 1997/98:182 s. 11). Diskrimineringsförbudet gäller alla barn inom den aktuella statens jurisdiktion, vilket innebär att kravet på likabehandling inte bara omfattar de egna medborgarna, utan även barn som vistas tillfälligt i landet, inklusive dem som vistas här illegalt.

5.3.2 Barnets bästa, artikel 3

I artikel 3 i barnkonventionen föreskrivs att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Av artikeln framgår också att de stater som har anslutit sig till konventionen har åtagit sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer barnets föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. Staterna ska vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder för att uppnå detta ändamål.

Att barnets bästa ”ska komma i främsta rummet” innebär att barnets bästa alltid ska övervägas i alla situationer som rör barn. I en beslutsprocess som rör ett enskilt barn, en identifierad grupp av barn eller barn i allmänhet måste eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen utvärderas. I beslutsmotiveringen måste det uttryckligen framgå att hänsyn har tagits till barnets bästa.⁸

5.3.3 Åsiktsfrihet och rätten att bli hörd, artikel 12

Enligt barnkonventionens artikel 12 ska staten tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Artikeln innehåller en av de grundläggande principerna i barnkonventionen och ska därför finnas med i tolkningen av de övriga artiklarna.

Artikel 12 anger också att barnet ska beredas möjlighet att höras i olika typer av domstolsärenden som rör barnet, direkt, genom företrädare eller genom lämpligt organ. Även i andra administrativa förfaranden ska barnet beredas möjlighet att höras.

I artikeln anges inga specifika åldersgrupper. Begreppet mognad är inte heller definierat. Det innebär att man i varje enskilt ärende måste bedöma barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om och anpassa situationen och informationen

⁸ Barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 14(2013) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, s. 13.

utifrån det. Det har framförts kritik mot formuleringen att barnet på grundval av ålder och mognad ska ges rätten att säga sin mening, eftersom den anses komplicerad och öppen för olika tolkningar.⁹

5.3.4 Yttrande- och informationsfrihet, artikel 13

Enligt artikel 13 ska ett barn ha rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att söka, motta och sprida information och tankar av alla slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som barnet väljer. Rätten är ”oberoende av territoriella gränser”.

I artikeln sägs vidare att utövandet av yttrandefriheten får underkastas vissa inskränkningar. En förutsättning är dock att de är föreskrivna i lag och är nödvändiga

- a) för att respektera andra personers rättigheter eller anseende; eller
- b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (ordre public) eller folkhälsan eller den allmänna sedligheten.

5.3.5 Rätt till privat- och familjeliv, artikel 16

I artikel 16 föreskrivs att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Här anges också att barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Barnets privatliv ska skyddas i alla situationer, även inom familjen, vid alternativt omvårdnad, inom alla institutioner, inrättningar och tjänster.

Utformningen av artikel 16 i barnkonventionen är identisk med den i artikel 17 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som säkerställer att ”ingen” ska utsättas för sådana ingripanden.

⁹ Ann Quennerstedt, Barn och föräldrars rättigheter i utbildning – en balansakt i Konventionen om barnets rättigheter, Utbildning som medborgerlig rättighet – föräldrarätt eller barns rätt eller...?, Tomas Englund (red.), 2011, s. 62.

5.3.6 Uppfostran och utveckling, artikel 18

Barnkonventionens utgångspunkt är att ett barns föräldrar har det grundläggande ansvaret för barnets utveckling. I artikel 18 anges att konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar, eller i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Det är barnets bästa som ska komma i främsta rummet för dem. Föräldrarna ska alltså följa principen om barnets bästa i sin föräldraroll.

Konventionsstaterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran för att garantera och främja de rättigheter som anges i konventionen. Konventionsstaterna ska också säkerställa utvecklingen av institutioner, inrättningar och tjänster för vård av barn. Härutöver ska de vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till.

5.3.7 Rätt till utbildning, artikel 28

I artikel 28 regleras barns rätt till utbildning. Konventionsstaterna åläggs i artikeln att arbeta för att gradvis förverkliga denna rättighet genom att göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Konventionsstaterna ska vidare uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov. Härutöver ska konventionsstaterna göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel, göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn samt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

I artikeln anges också att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med konventionen.

Konventionsstaterna ska främja och uppmuntra internationellt samarbete i utbildningsfrågor, särskilt i syfte att bidra till att avskaffa okunnighet och analfabetism i hela världen för att underlätta tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och moderna undervisningsmetoder. I detta sammanhang ska särskild hänsyn tas till utvecklingsländernas behov.

5.3.8 Utbildningens syfte, artikel 29

Artikel 28 om rätten till utbildning kompletteras med artikel 29 som reglerar syftet med barns utbildning. Enligt denna artikel är konventionsstaterna överens om att barnets utbildning ska syfta till att

- a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;
- b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta nationernas stadga;
- c) utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen;
- d) förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar;
- e) utveckla respekt för naturmiljön.

I artikel 29 anges också att ingenting i den artikeln eller i artikel 28 får tolkas så att det medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter. Detta under förutsättning att de i artikeln uppställda principerna iakttas och att kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa anstalter ska stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angetts som minimistandard.

Det kan konstateras att det i artikel 29 inte sägs något om diverse verktyg för inlärning såsom läs- och skrivkunnskap, förmåga att

räkna etc. utan i stället inlärningens grundläggande syften. Målet är här att ge barnet egenmakt. Detta ska ske genom att ”utveckla barnets kunskaper, lärande och andra förmågor, mänsklig värdighet, självkänsla och självförtroende”.¹⁰

I barnrättskommitténs allmänna kommentarer framhålls att artikel 29:1 kan ses som en grundpelare för olika utbildningsprogram om mänskliga rättigheter. En sådan utbildning ska tillhandahålla information om innehållet i fördrag om mänskliga rättigheter. Därutöver ska barn också lära sig om mänskliga rättigheter genom att se människorättsnormer genomföras i praktiken, bl.a. i hemmet och i skolan.¹¹

5.4 Spänningen mellan Europakonventionen och barnkonventionen

Vid en jämförelse av barnets rättigheter enligt Europakonventionen och barnkonventionen kan till en början konstateras att konventionerna för närvarande har olika juridisk ställning. Europakonventionen har, i motsats till barnkonventionen, status som svensk lag. Barnrättighetsutredningen har dock av regeringen fått i uppdrag att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen (se tilläggsdirektiv 2015:17). Regeringens ambition är alltså att de båda konventionerna i framtiden ska åtnjuta samma juridiska status.

I Europakonventionen lyfts som bekant föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. I barnkonventionen sägs däremot inte något om föräldrars rättigheter. I ett arbete lyfts spänningen fram mellan Europakonventionen och barnkonventionen när det gäller förhållandet mellan barns och föräldrars rättigheter avseende utbildning.¹² Här hänvisas bl.a. till Barnkommitténs betänkande (SOU 1997:116) som anför att barn i och med barnkonventionen tillerkändes en ny status där

¹⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 1 (2001), Artikel 29:1: Utbildningens mål, s. 4.

¹¹ Ibid, s. 7.

¹² Tomas Englund (redaktör), Utbildning som medborgerlig rättighet – föräldrarätt eller barns rätt eller...?, 2011, se särskilt Ann Quennerstedt, Relationen mellan barns och föräldrars rättigheter gällande utbildning i den svenska barnrättspolitiken, s. 169 ff.

barnets rättigheter gavs en självständig betydelse. Barnkommittén framhöll bl.a. vidare.

Men trots att rätten till utbildning har en lång historia i internationella dokument är det först i Barnkonventionen som barnet *själv* ges rätt till sin egen utbildning. Barnet har setts som en passiv mottagare av utbildning och den verkliga rätten till barnets utbildning har, enligt de tidigare konventionerna, tillfallit föräldrarna (s. 280).

Quennerstedt konstaterar att texten i Europakonventionen egentligen inte stämmer överens med en nutida barnsyn som sätter barnets rätt före föräldrarna på utbildningsområdet, vilket däremot barnkonventionen gör. Hon har noterat att detta löstes genom den uttolkning av artikeln som gjordes av den Europeiska kommissionen.¹³

Som redogörs för i avsnitt 5.2.7 förklarade regeringen när Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt att avgörande vikt fästes vid det synsätt som kommissionen anlagt, nämligen att det grundläggande är barnets rätt till undervisning och att föräldrars rätt till respekt för sin övertygelse måste ses i ljuset härav (prop. 1993/94:117 s. 45). Detta synsätt har för övrigt också Europadomstolen gett uttryck för.

I sammanhanget kan nämnas att Handbok om barnkonventionen lyfter fram att en speciell åsikt hos eleven eller i elevens hemmiljö inte ska vara skäl för befrielse från en undervisning som bygger på läroplanens gemensamma värdegrund.¹⁴

¹³ Ibid, s. 184.

¹⁴ Handbok om barnkonventionen (Unicef Sverige), 2008, s. 149.

6 Värdegrunden i skolan

6.1 Inledning

Skollagens formulering om syftet för utbildning inom skolväsendet rymmer *skolans demokratiska uppdrag*. Barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Skolan ska ge barn och elever möjligheter att utveckla kunskaper och förmågor för att de aktivt ska kunna verka i demokratin.

Detta uppdrag formuleras i skollagen och i läroplanerna där det bl.a. sägs att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Där anges också att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

I skolans demokratiuppdrag har begreppet *värdegrund* en central roll. Viktiga utgångspunkter för benämningen värdegrund är den svenska författningen, dvs. våra grundlagar och Sveriges internationella förpliktelser i form av antagna internationella förklaringar och konventioner. Grundlagarna är överordnade skollagen, vars bestämmelser alltså enligt principerna om en s.k. normhierarki ska rymmas inom och förstås i enlighet med grundlagsstadgandena.

Skollagens bestämmelser om skolans värdegrund är av central betydelse för utredningens uppdrag och presenteras i detta kapitel. Först redogörs för bestämmelserna ur ett historiskt perspektiv. Därefter beskrivs de nu gällande bestämmelserna i skollagen. Betydelsen i sammanhanget av regeringsformen, de internationella konventionerna samt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har redogjorts för i kapitel 4 och 5.

6.2 Bakgrund

Skollagens värdegrundsbestämmelser har framförallt sin bakgrund i efterkrigstiden. I det andra världskrigets slutskede och under de första åren efter kriget flödade i hela västvärlden liksom i Sverige en demokratisk utbildningskonception, en tro på utbildningens framtida roll för att nya generationer åter och återigen ska säkra och erövra demokratin. Här stod 1940 års skolutredning och 1946 års skolkommision som centrala aktörer när de sökte formulera skolans politiska uppgift i dess roll för att säkra demokratin på sikt (Tomas Englund, *Den demokratiska skolan och demokratin*, SOU 1999:93 s. 20 f.)

När det gäller demokratiska värden anförde 1940 års skolberedning att det rådde allmän enighet om att skolan skulle lära ungdomen ”vad det innebär att vara svensk, medborgare i ett fritt land, medarbetare i ett folkstyrt samhälle, medansvarig för sitt folks framtid” (SOU 1944:20, s. 49). Målet med den kommande skolreformen var att skolan skulle anpassas efter det moderna samhällets behov så att skolan överensstämde med det demokratiska samhällets struktur och liv. Efter andra världskrigets slut fortsatte 1946 års skolkommision i samma anda och anförde att skolans främsta uppgift blir att fostra demokratiska människor (SOU 1948:27 s. 3). I skolkommisionens betänkande framhålls att den omvårdnad som skolan ska ge eleverna bör ta sikte på att göra skolan till ett tryggt hem för dem alla, där deras personlighet respekteras och där alla är välkomna. Samtidigt ska eleverna också tillgodoses den utbildning som är bäst anpassad efter deras förutsättningar (SOU 1948:27 s. 37). Dessa ändamålsformuleringar har sedan funnits med som en bakgrund till den fortsatta utvecklingen.

År 1962 skedde stora förändringar på skolområdet i och med ikraftträdandet av en samlad skollag – 1962 års skollag. Skollagen (1962:319) inleddes med en principförklaring i 1 kap. 1 § enligt följande.

1 kap. 1 § skollagen (1962:319)

Den genom samhällets försorg bedrivna undervisningen av barn och ungdom har till syfte att meddela eleverna kunskaper och öva deras färdigheter samt i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga och ansvarskännande samhällsmedborgare.

Bestämmelser med liknande innebörd fanns redan sedan tidigare i folkskolestadgan och läroverksstadgan. I ett av de betänkanden som föregick 1962 års skollag framhålls bl.a. att skolans mål måste bestämmas utifrån individens behov och samhällets krav. Skolans uppgift är att främja den enskilda människans utveckling, hjälpa henne till självständighet och till att förverkliga sig själv. Samlivet i det demokratiska samhället måste utformas av fria och självständiga människor. I centrum för skolans verksamhet står den enskilda eleven och utgångspunkten är aktningen för elevens människovärde, hans personlighet och egenart (SOU 1961:30 s. 144 f.).

Innehållet i 1962 års skollags principförklaring kom att utvecklas i och med ikraftträdandet av 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80. Lgr 80 föregicks av ett av Skolöverstyrelsen lämnat förslag till förändring av grundskolans läroplan. I Lgr 80 angavs under rubriken Skolans mål bl.a. att skolan ska genom skolarbetet och i samarbete med hemmen stimulera elevernas verksamhetslust och fostra dem till ansvar, till goda arbets- och fritidsvanor och till ett demokratiskt handlingssätt (s. 13). Under rubriken Fostran och utveckling angavs vidare att skolan ska fostra, vilket innebär att skolan aktivt och medvetet ska påverka och stimulera barn och ungdomar att vilja omfatta vår demokratis grundläggande värderingar och låta dessa komma till uttryck i praktisk, vardaglig handling. Att väcka respekt för sanning och rätt, för människans egenvärde, för människolivets okränkbarhet och därmed rätten till personlig integritet är en huvuduppgift för skolan. Skolan ska bl.a. fostra eleverna till insikt om att ingen människa får utsättas för förtryck och att ingen med problem och svårigheter får lämnas åt sitt öde (s. 16 f.).

Sommaren 1986 trädde en ny skollag i kraft, skollagen (1985:1100). Den i 1962 års skollag uttryckta principförklaringen återfanns i 1 kap. 1 § andra stycket.

1 kap. 1 § andra stycket skollagen (1985:1100) i dess lydelse den 1 juli 1986

Utbildningens allmänna mål är att ge eleverna kunskaper, utveckla deras färdigheter och i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till harmoniska människor och till dugliga ansvars-kännande samhälls-medborgare.

Under 1990-talet reformerades bestämmelsen ett antal gånger och flyttades till 1 kap. 2 §. Det ansågs väsentligt att slå fast de grundläggande syftena med utbildningen i skollagen, även om målen för utbildningen och riktlinjerna för arbetet till helt övervägande del skulle komma att ställas upp i läroplanerna (prop. 1990/91:18, s. 25). Stadsgandet genomgick den största förändringen genom SFS 1990:1477 och fick då följande lydelse.

1 kap. 2 § (SFS 1990:1477)

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö.

I förarbetena framhålls att eftersom syftena är av sådan grundläggande betydelse får inte någon av aktörerna i skolverksamheten vid något tillfälle dra sig undan sitt ansvar för att de förverkligas. Skolans bidrag till barnens fostran måste avse sådana värderingar som är väsentliga och om vilka det råder överväldigande enighet inom vår samhällsgemenskap. De för vårt samhälle fundamentala normer som skolan måste ha ett särskilt ansvar för att lära eleverna är de grundläggande demokratiska värderingarna, aktningen för varje människas egenvärde och respekten för miljön (prop. 1990/91:18 s. 26 f.).

I förarbetena hänvisas också till 1 kap. 2 § (dåvarande tredje och nuvarande fjärde stycket) RF där det betonas att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Denna uppgift ansågs så viktig att den borde komma till uttryck i skollagen. Med aktningen för varje människas egenvärde ska exempelvis förstås att kraftfullt motverka alla former av mobbning och att på alla sätt söka främja att människor av olika ursprung i vårt land innefattas i samhällsgemenskapen. Ett annat fostransmål inom ramen för aktningen för varje människa egenvärde är enligt förarbetena strävan mot jämställdheten mellan könen (prop. 1990/91:18 s. 28 ff.). Dessa uttalanden kom senare, i lite olika varianter, att anges

direkt i bestämmelsen. I den sista versionen, innan 1985 års lag upphävdes till förmån för 2010 års skollag, angavs i en sista mening i tredje stycket (SFS 1997:1212):

Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

En annan sak som sker under 1990-talet är att begreppet värdegrund börjar förekomma i skollagstiftningssammanhang. Första gången begreppet används är i Läroplanskommitténs betänkande Skola för bildning, SOU 1992:94, som låg till grund för läroplaner för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna, Lpo 94 och Lpf 94. I sitt betänkande anför Läroplanskommittén att de värden som anges i skollagens portalparagraf kan kallas oförytterliga. Oförytterliga värden är de som i en given kulturkrets gäller under alla omständigheter (SOU 1992:94 s. 47).

I förarbetena lyftes fram att kravet på att skolans undervisning ska vara allsidig och neutral i åskådningsfrågor inte får innebära att varje åsikt och ståndpunkt ses som lika god som en annan. Tvärtom har skolan en uppgift i att aktivt motarbeta åsikter och uttrycksformer som träder andra förnär och som strider mot grundläggande värderingar kring människors lika värde och kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter (prop. 1992/93:220 s. 19 f.).

6.3 Nuvarande reglering

6.3.1 Skolans demokratiska uppdrag

I 2010 års skollag finns bestämmelserna om skolans värdegrund i 1 kap. 4–7 §§. Här citeras nu 4 och 5 §§.

1 kap. 4 §

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt

som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare.

1 kap. 5 §

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Bestämmelsen i 4 § uttrycker inledningsvis skolans samlade uppdrag, dvs. att elever ska inhämta och utveckla både kunskaper och värden. Det kan noteras att begreppet *värden* nämns direkt i lagtexten. Med begreppet ska enligt förarbetena förstås skolans värdegrund som ska utgå från grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna. I förarbetena anges vidare att det närmare innehållet i dessa rättigheter uttrycks i flera internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Bestämmelser om utbildningens syfte finns bl.a. i artikel 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och i artikel 13 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR). Att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna innebär att det måste finnas kunskap hos såväl förskollärare, lärare och annan personal som hos barn och elever om vad dessa värderingar och rättigheter innebär och hur de kan förverkligas (prop. 2009/10:165 s. 634). De förhållandevis allmänt hållna övergripande syftena avser att vid sidan av symbolvärdet främst tjäna som grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser (prop. 2009/10:165 s. 220).

Bestämmelsen i 5 § har delvis sin motsvarighet i 1 kap. 2 § tredje stycket och 1 kap. 9 § andra stycket (som gällde vuxenutbildning) i 1985 års skollag. De exempel på mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar som utbildningen ska förmedla, gestalta och förankra hos barnen och eleverna är i överensstämmelse med vad som framgår av den då gällande läroplanen för det obliga-

toriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet, Lpo 94 (prop. 2009/10:165 s. 223). Enligt Lpo 94, och också nu gällande läroplaner, ska detta ske genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande i överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism. I detta ingår också att utbildningen ska syfta till att förverkliga barnets specifika rättigheter enligt barnkonventionen, bl.a. respekt för barnets kulturella identitet och språk. Med ”var och en”, i andra stycket, avses anställda och andra som har uppdrag i verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 635).

Skolans demokratiska uppdrag framgår också av läroplanerna för varje skolform. En läroplan är en förordning som utfärdas av regeringen och som ska följas av de verksamheter som omfattas av förordningen (se mera om begreppet i avsnitt 7.3.2).

Det demokratiska uppdraget kan beskrivas med hjälp av perspektiven *om*, *genom* och *för*.¹ Det första perspektivet handlar om att eleverna inom ramen för undervisningen ska utveckla kunskaper *om* demokratin och mänskliga fri- och rättigheter och att eleverna ska bli förtrogna med det representativa demokratiska systemet. Genom ett historiskt och internationellt perspektiv i undervisningen ska eleverna ges inblick i det politiska arbetet.

Det andra perspektivet innebär att skolan ska verka *genom* demokratiska arbetsformer, där såväl elever som personal har reellt inflytande över och delaktighet i skolarbetet och lärmiljön. Detta sker när skolans kultur, aktiviteter, och lärmiljö genomsyras av grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter.

Det tredje perspektivet av uppdraget handlar om att skolan ger möjlighet för eleverna att utveckla de förmågor som behövs *för* att kunna verka som aktiva demokratiska samhällsmedborgare. Med demokratisk ledning och utformning av verksamheten ska eleverna utveckla en demokratisk kompetens och handlingsförmåga.

¹ I december 2011 antogs United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, FN resolution 66/137. Deklarationen fastslår att utbildning och lärande som syftar till att medvetandegöra och främja mänskliga rättigheter ska utgå från perspektiven *om*, *genom* och *för*. Europarådets stadga om utbildning i demokratiskt medborgarskap och i mänskliga rättigheter, Cm/Rec(2010)7 och Education for Democratic Citizenship/Human Rights Education kan också sägas ligga i linje med dessa perspektiv.

Innehållet i läroplanerna när det gäller det demokratiska uppdraget och värdegrundsarbetet är i mångt och mycket lika. I 2011 års läroplan för gymnasieskolan anges bl.a. följande (s. 7 f.).

Skolan ska främja förståelse för andra människor och förmåga till inlevelse. Ingen i skolan ska utsättas för diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, ålder eller funktionsnedsättning eller för annan kränkande behandling. Alla tendenser till diskriminering eller kränkande behandling ska aktivt motverkas. Främlingsfientlighet och intolerans måste bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser. [---] Skolan ska vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Den ska framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana. [---] Alla som verkar i skolan ska dock alltid hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dem.

I fråga om det för en fungerande demokrati centrala, att medborgarna ska ha kunskaper om hur demokratin och den politiska processen fungerar, framhålls detta syfte i kurs- och ämnesplanerna för samhällskunskap. T.ex. anges i kursplanen för samhällskunskap för grundskolan att eleverna ska genom undervisningen i ämnet bl.a. ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att reflektera över mänskliga rättigheter samt demokratiska värden, principer, arbetssätt och beslutsprocesser (förordning [SKOLF 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, s. 200). I ämnesplanen för samhällskunskap i gymnasieskolan framhålls att undervisningen bl.a. ska behandla demokrati och politiska system på lokal och nationell nivå samt inom EU (förordning [SKOLF 2011:261] om ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena, s. 144).

I ett arbete om skollagstiftningen kommenteras värdegrundsbestämmelserna särskilt.² Där konstateras att formuleringar om att skolan ska förmedla värden om bl.a. "människolivets okränkbarhet", "individens frihet och integritet", "alla människors lika värde", "jämslaldhet mellan kvinnor och män" och "solidaritet mellan människor" är oprecisa och generella. Mot denna bakgrund saknas det enligt detta arbete helt möjligheter för enskilda att göra skyldigheterna gällande gentemot skolan. Möjligen skulle underlåtenheten att efterleva stadgandena om värdegrunden kunna leda till kritik från Skolinspek-

² Fredrik Engström och Peter Hellman, Myndighetsutövning i skolan, 2013, s. 101.

tionen och ansvar kan också föreligga med hänsyn till reglerna i 6 kap. skollagen. I övrigt saknas det enligt arbetet andra typer av verksamma sanktionsmöjligheter mot en skola som inte tillämpar värdegrunden och alltså åsidosätter sitt fostransuppdrag.

Engström och Hellman påpekar också i sammanhanget att bestämmelser om värdegrunden naturligtvis är underordnade grundlagens och Europakonventionens bestämmelser. De kan därmed aldrig åberopas till stöd för att åsidosätta en elevs rättigheter enligt överordnad lagstiftning. Det går alltså inte att ta dessa stadganden till intäkt för att inskränka eller begränsa enskilda individers rättigheter enligt grundlagen, t.ex. att uttrycka åsikter, sprida skrifter eller organisera sig i föreningar. Engström och Hellman anför vidare följande.

Inte heller kan skolans värdegrund som sådan användas som grund för ordningsingripanden eller disciplinära åtgärder mot enskilda elever. Åtgärder som innebär sanktioner mot enskild måste alltid grundas på tydliga och precisa bestämmelser och uppfylla de krav på förutsägbarhet, proportionalitet och likabehandling som ställs upp bland annat i grundlag. Oprecisa och generella värdegrundsuttalanden uppfyller inte dessa krav.³

6.3.2 Konfessionella inslag

Också 6 och 7 §§ i första kapitlet tillhör värdegrundsbestämmelserna i skollagen. Dessa paragrafer reglerar konfessionella inslag i skolverksamheten och har följande lydelse.

1 kap. 6 §

Utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell.

1 kap. 7 §

Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell.

Utbildningen i övrigt vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt.

³ Ibid, s. 102.

I 6 § sägs alltså att *utbildningen* vid en skolenhet eller förskolenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell. 7 § anger det samma vad gäller *undervisningen* vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem. Enligt andra stycket får dock utbildningen i övrigt vid dessa fristående verksamheter ha en konfessionell inriktning. Detta deltagande ska dock vara frivilligt.

Det har i förarbetena inte ansetts behövt att i lagtexten definiera uttrycken ”icke-konfessionell”, ”konfessionell inriktning” och ”konfessionella inslag”. Det anförs vidare där att i en skola med konfessionell inriktning kan det enligt regeringens uppfattning finnas utrymme för att inom ramen för utbildningen anordna andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning, t.ex. fördjupning i den egna trosläran som konfirmationsläsning. Det finns heller inget som hindrar att det finns inslag av religiösa symboler eller dylikt i lokalernas inredning. Det understryks att de grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheter som utgör utgångspunkten för skolans värdegrund måste utan inskränkningar omfattas även av skolor med konfessionell inriktning. Undervisningen ska bedrivas under iakttagande av läroplanernas krav på saklighet och allsidighet, öppenhet för skilda uppfattningar, tolerans samt möjligheter till personliga ställningstaganden. Den omständigheten att en skola erbjuder vissa konfessionella inslag får alltså inte inkräkta på sakligheten och allsidigheten i undervisningen. I själva undervisningen får det inte förekomma några som helst inslag av utövande av bekännelsekaraktär (prop. 2009/70:165 s. 226 f).

I Utbildningsdepartementets promemoria *Vissa skollagsfrågor – Del 2* (U2014/5176/S) föreslås att det ska införas en möjlighet att låta utbildningen innehålla enstaka inslag med konfessionell prägel som syftar till att överföra och utveckla traditioner som är en del av samhällets kulturarv även vad avser verksamhet med offentlig huvudman. Sådana inslag ska bara få förekomma inom utbildning som inte är undervisning. Det ska vara möjligt för eleverna att avstå från såväl inslaget som den aktivitet där inslaget förekommer (s. 18).

7 Skollagen – en översikt av vissa bestämmelser

7.1 Inledning

Skolans verksamhet regleras framför allt av bestämmelser i skollagen, skolformsförordningar och läroplaner för respektive skolform. I det här kapitlet redogörs för vissa av bestämmelserna för att ge läsaren en översiktlig bild av den grundläggande regleringen på skolområdet. Redogörelsen har inriktats på bestämmelser som bedöms vara av betydelse som bakgrund till utredningens bedömningar i det följande. I kapitlet beskrivs kortfattat hur skollagstiftningen är uppbyggd, centrala begrepp, vilka befogenheter som finns för huvudmän och rektorer, de disciplinära åtgärder som kan vidtas och hur reglerna om tillsyn, nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet är utformade. I två andra av betänkandets kapitel redogörs för vissa ytterligare bestämmelser i skollagen; skollagens bestämmelser om skolans värdegrund har beskrivits i kapitel 5 och i kapitel 10 redogörs för bestämmelser om kränkande behandling som finns i 6 kap. skollagen.

7.2 Skolregleringen

För skolverksamheten finns olika styrdokument. Högst upp i kedjan finns skollagen (2010:800). Skollagen omfattar bestämmelser om förskolan, förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.¹ Därutöver omfattar

¹ Tidigare omfattade skollagen också bestämmelser om skolformen utbildning i svenska för invandrare. Sedan den 1 januari 2016 är dock utbildning i svenska för invandrare inte längre

skollagen också fritidshem och lagen innehåller även bestämmelser om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.

I skollagens inledande kapitel anges övergripande mål för utbildningen. Där definieras också vissa för lagen centrala begrepp. Vidare läggs värdegrunden för skolväsendet fast. I lagens andra kapitel som behandlar huvudmän och ansvarsfördelning fastläggs ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna och andra huvudmän. I detta kapitel finns också bl.a. regler om godkännande av fristående skolor, förskolor, förskoleklasser och fritidshem samt regler om ledningsansvar. Också bestämmelser om vem som får anställas och användas för undervisningen i skolväsendet finns i det andra kapitlet. Det tredje kapitlet innehåller bestämmelser om elevernas utveckling mot målen. Regler för kvalitetsarbete och inflytande samlas i det fjärde kapitlet. I kapitel fem finns bestämmelser om skolans arbetsmiljö och disciplinära åtgärder m.m. Åtgärder mot kränkande behandling regleras i det sjätte kapitlet. Bestämmelser om skolplikt samlas i det sjunde kapitlet.

De därefter närmast följande kapitlen innehåller framför allt bestämmelser som reglerar de olika skolformerna. De slutliga kapitlen behandlar tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (kapitel 26), Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (kapitel 27), bestämmelser om överklagande (kapitel 28) och slutligen ett kapitel med övriga bestämmelser (kapitel 29).

Utöver de grundläggande bestämmelserna i skollagen styrs skolans verksamhet också av skolformsförordningar, t.ex. skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan även meddela föreskrifter i vissa avseenden. Skolverket har i enlighet med det här bemyndigandet meddelat en rad föreskrifter om bl.a. kursplaner och bidrag för elever i fristående skolor.

För varje skolform finns också en läroplan. En läroplan är en förordning som utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (se mer om läroplaner under rubriken 7.3.2). Dessutom lämnar Skolverket allmänna råd om hur skolor ska tillämpa

en egen skolform utan ingår i skolformen kommunal vuxenutbildning. Den nya bestämmelsen ska börja tillämpas den 1 juli 2016.

vissa författningsbestämmelser. Dessa råd är rekommenderande och alltså inte bindande. En skola kan välja att handla på ett annat sätt än i enlighet med de allmänna råden så länge som kraven enligt gällande bestämmelser uppfylls.

Det finns även andra författningar samt internationella konventioner och överenskommelser som rör verksamheten i skolan. Exempel på detta är diskrimineringslagen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

7.3 Skollagens första kapitel

7.3.1 Vissa definitioner

I skollagens 1 kap. 3 § definieras vissa för lagstiftningen centrala begrepp. I bestämmelsen anges till att börja med att med *elev* avses den som deltar i utbildning enligt skollagen med undantag för barn i förskolan.

Vidare behandlas begreppet *fristående skola*. 2010 års skollag utgår från att fristående skolor ingår som en integrerad del i skolväsendet. Det som kännetecknar en fristående skola är att den drivs av en enskild huvudman. En fristående skola utgörs av en eller flera skolenheter med utbildning i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.

Begreppet *skolenhet* definieras som ”av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad”. Med skolenhet avses alltså skolan i fysisk bemärkelse, dvs. de byggnader, lokaler och utomhusytor där huvudmannen bedriver sin verksamhet. För att flera byggnader ska anses som en skolenhet krävs att de ligger någorlunda nära varandra och på ett naturligt sätt hör ihop. Även verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad men som är nära knuten till enheten omfattas av begreppet skolenhet. Här avses t.ex. skolgårdar samt idrottsplatser i nära anslutning till skolans byggnader.

Två centrala termer är undervisning respektive utbildning. Med *undervisning* avses sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom

inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. *Utbildning* avser den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

Undervisning är alltså ett snävare begrepp än utbildning. I definitionen av undervisningsbegreppet ligger också att lärandeprocessen sker under ledning av lärare eller förskollärare. Med detta menas inte att dessa måste vara närvarande i undervisningslokalen eller motsvarande all lektionstid. Tanken är dock att för att en aktivitet ska klassas som undervisning måste en lärare eller förskollärare ha det övergripande ansvaret för det som ska göras. Exempelvis är slumpmässigt läsande eller TV-tittande som inte ingår som en del av pedagogisk planering inte undervisning i lagens mening. Termen utbildning beskriver all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna. Med utbildning avses utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen. Även "externa" verksamheter som vissa lägerskolor och skolresor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning. (Observera att ett studiebesök också kan ingå i begreppet undervisning). I det vidare begreppet utbildning omfattas också de frivilliga konfessionella inslag i verksamheten som förskolor och skolor med enskild huvudman kan ha.

7.3.2 Särskilt om läroplaner

1 kap. 11 § skollagen anger att det för varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en *läroplan* som ska utgå från skollagens bestämmelser. En läroplan är en förordning som utfärdas av regeringen. I 11 § sägs vidare att läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag. Den ska också ange mål och riktlinjer för utbildningen. Enligt andra stycket har regeringen möjlighet att delegera rätten att meddela föreskrifter om läroplaner. I tredje stycket finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utbildningens värdegrund och uppdrag samt om mål och riktlinjer för utbildningen på annat sätt än genom en läroplan.

Läroplanerna ska tillämpas vid all utbildning inom skolväsendet, oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman.²

7.4 Huvudmän, ansvarsfördelning och rektorns befogenheter

I 2 kap. finns bestämmelser om huvudmän och ansvarsfördelning. Där framgår till att börja med att kommuner är huvudmän för skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna samt för fritidshem (2 §).³ För fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är dock staten huvudman liksom för specialskolan och sameskolan (4 §). Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna i viss utsträckning (2 §).

Också enskilda, dvs. bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trosamfund eller enskilda individer, får efter ansökan godkännas som huvudmän för skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (5 §). Ett godkännande ska enligt 5 § andra stycket lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Med föreskrifter avses samtliga bestämmelser i lagar,

² Följande nu gällande läroplaner har utfärdats av regeringen: Läroplan för förskolan, Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Läroplan för grundsärskolan, Läroplan för specialskolan, Läroplan för sameskolan, Läroplan för gymnasieskolan, Läroplan för gymnasiesärskolan och Läroplan för vuxenutbildningen.

³ Kommuner var tidigare också huvudmän för skolformen utbildning i svenska för invandrade som från och med den 1 januari 2016 ingår i skolformen kommunal vuxenutbildning. Den nya bestämmelsen börjar tillämpas den 1 juli 2016.

förordningar och myndighetsföreskrifter som gäller för den aktuella skolformen eller fritidshemmet.

Också en juridisk person som helt eller delvis ägs av staten, en kommun eller ett landsting anses som en enskild juridisk person. När en kommun eller ett landsting är delägare finns emellertid särskilda begränsningar vad gäller huvudmannaskap inom skolväsendet (se vidare i 6 §).

Det är Statens skolinspektion (Skolinspektionen) som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (7 §).

I sammanhanget bör nämnas att Ägarprövningsutredningen lämnade den 11 februari 2015 sitt betänkande (SOU 2015:7) med bl.a. förslag på ytterligare krav som en enskild ska uppfylla för att få godkännas som huvudman. Utredningen föreslår att, utöver vad som föreskrivs i 5 §, godkännande får lämnas endast om den enskilde har tillräcklig insikt och erfarenhet samt i övrigt bedöms lämplig att bedriva verksamheten. Om den enskilde är en juridisk person ska prövningen av insikt och erfarenhet och bedömningen av lämplighet också omfatta personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Verkställande direktör, styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och bolagsmän bedöms ha ett sådant inflytande. Också ägare och andra kan ha ett väsentligt inflytande över verksamheten. Utredningen föreslår också ett krav på att den som ansöker om godkännande ska ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten långsiktigt. Förändringar i den nu nämnda personkretsen samt förändrande ekonomiska förutsättningar ska enligt förslaget anmälas till den som lämnat huvudmannens godkännande, dvs. till Skolinspektionen eller ansvarig kommun. Ägarprövningsutredningens förslag har remissbehandlats.

Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att vidareutveckla Ägarprövningsutredningens förslag om krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet samt bedöma om någon motsvarande prövning bör göras av anställda i offentlig verksamhet som befinner sig i ledande ställning (se dir. 2015:108).

Huvudmannens ansvar för utbildningen framgår av 8 §. Där anges att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Rektors (och också förskolechefs) uppgifter anges i 9 §. Där slås inledningsvis fast att det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. En rektor ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Bestämmelsen innebär ingen reglering av hur ledningen närmare ska organiseras. Rektorns lednings- och samordningsansvar enligt paragrafen avser generella frågor, t.ex. om den övergripande organisationen av det pedagogiska arbetet, arbetet med elever i behov av särskilt stöd, skolans kontakter med arbetslivet, formerna för samarbete med hemmen samt kompetensutveckling av personalen. Det har inte ansetts möjligt att i lagen göra någon fullständig uppräkningslista av vilka uppgifter som omfattas av det pedagogiska lednings- och samordningsansvaret. En utgångspunkt är dock att rektorn ska ha ansvaret för sådana mer övergripande frågor där ett särskilt ansvar i egenskap av skolledare framstår som normalt och naturligt.

I likhet med andra kommunala chefer beslutar i regel rektorer i kommunala skolor med stöd av kommunallagen på delegation från nämnden i en rad ärenden som inte direkt berör själva den pedagogiska verksamheten och dess utformning. Hit hör t.ex. anställning av personal, ekonomi- och lokalfrågor. I 2 kap. 10 § skollagen finns vidare en bestämmelse som rör rektors (och förskolechefs) beslutanderätt. I de frågor som följer av den här bestämmelsen har rektor en självständig beslutanderätt som inte vilar på delegation. Enligt bestämmelsen beslutar rektorn om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Det kan t.ex. handla om arbete för att förebygga, upptäcka och åtgärda alla typer av kränkande behandling, eller de beslut i skolan som rör enskilda elever och innebär myndighetsutövning, t.ex. om ledighet. Hit hör också det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå, formerna för elevinflytande och föräldramedverkan samt utarbetande av lokala ordningsregler tillsammans med elever, personal och vårdnadshavare (prop. 2009/10:165 s. 254). Förutom

föreskrifter i skollagen om rektorns beslutanderätt finns flera sådana bestämmelser i skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:1039) och vuxenutbildningsförordningen (2011:1108). Rektors ansvarsområde framgår också av innehållet i varje skolforms läroplan. Det ansvar som föreskrivs i läroplanerna tar framför allt sikte på hur undervisningen ska utformas och samordnas, lärares och personals kompetensutveckling och att skolans internationella kontakter utvecklas eller stimuleras. I de läroplaner som gäller de obligatoriska skolformerna anges vidare t.ex. att rektorn har ett särskilt ansvar för att formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att samverka med skolor och arbetslivet utanför skolan utvecklas så att eleverna får konkreta erfarenheter av betydelse för deras val av fortsatt utbildning och yrkesorientering. Läroplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan anger bl.a. att rektorn har ett särskilt ansvar för att vårdnadshavare får insyn i elevernas skolgång och att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida yrkesområde och fortsatta studier.

Vad som ryms och inte ryms inom en rektors befogenheter kan i övrigt utläsas av viss praxis. Av Högsta förvaltningsdomstolens (Regeringsrätten) dom RÅ 2001 not. 195 framgår att en rektor inte har befogenhet att vägra en elevs personliga assistent att närvara vid undervisningen. I fallet hänvisade Högsta förvaltningsdomstolen till 1 kap. 12 § skollagen (1985:1100) där det bl.a. anges att den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och de bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning (motsvarigheten till denna bestämmelse finns numera i 2 kap. 8 § skollagen). Domstolen anförde att bestämmelsen inte kunde läggas till grund för ett beslut om en elev med funktionshinder skulle få använda personlig assistent som i annat sammanhang bedömts utgöra ett för eleven nödvändigt hjälpmedel under vistelsen i skolan.

Högsta förvaltningsdomstolen har vidare i HFD 2012 ref. 62 slagit fast att en huvudman har rätt att med hänsyn till arbetsmiljön besluta att en viss person inte får utföra den personliga assistansen åt en elev i skolverksamheten. I fallet hade en grundskolelev beviljats assistansersättning bl.a. för tid som han vistades i skolan. Som personliga assistenter hade hans vårdnadshavare anställts. Kommunen

beslutade med stöd av 2 kap. 1 § första, andra och fjärde styckena arbetsmiljölagen (1977:1160) att den personliga assistansen för pojken inom ramen för skolans verksamhet av arbetsmiljömässiga skäl inte fick utföras av någon av vårdnadshavarna. Kommunen gjorde gällande att assistenternas kritik och tillrättavisande av pedagogerna i undervisningssituationer samt hotfulla uttalanden om skolans personal och ledning var omständigheter som utgjorde en fara för arbetsmiljön för personal och elever.

Högsta förvaltningsdomstolen anförde att den som ytterst svarar för arbetsmiljön i en skola enligt arbetsmiljölagen har en skyldighet att vidta åtgärder för att se till att skolpersonal och elever har en god arbetsmiljö. Det kan då finnas behov av att gripa in exempelvis mot personer som annars bedömts ha rätt att vistas i skolan men som genom sin närvaro har visat sig ha en alltför negativ påverkan på arbetsmiljön. Enligt domstolen hade det inte framkommit annat än att kommunen av hänsyn till arbetsmiljön i skolan haft fog för sitt beslut. I sin dom påpekade Högsta förvaltningsdomstolen också på att kommunens beslut i det aktuella fallet visserligen innebar en begränsning av pojkens möjligheter att fritt välja personliga assistenter för den tid han vistades i skolan. Beslutet innebar dock inte att han förvägrades insatsen som sådan. Kommunens beslut kom därför inte i konflikt med Försäkringskassans beslut att bevilja pojken personlig assistans även för skoltid.

7.5 Elevers och vårdnadshavares inflytande

4 kap. 9 § skollagen föreskriver bl.a. att elever ska ges inflytande över utbildningen. Här avses både det inflytande som eleverna ska ha som grupp och kollektiv och det inflytande som tillkommer varje individ. Det anges vidare i bestämmelsen att elever fortlöpande ska stimuleras och ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Kravet innebär att det inte är tillräckligt att ge möjligheter för eleverna till detta, utan att ett mer aktivt arbete krävs från skolans sida.

I andra stycket sägs att informationen och formerna för elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad. Eleverna ska alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas inom ramen för deras inflytande över utbildningen. Elevernas och

deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska även i övrigt stödjas och underlättas. Här avses t.ex. tillhandahållande av lokaler och utrustning för elevsammanslutningarnas arbete och visst ekonomiskt stöd.

Av 14 § första stycket framgår att den närmare utformningen av inflytandet ska anges i samband med planeringen av verksamheten. Den bestämmelsen omfattar bl.a. hur elevernas initiativrätt ska utformas.

Enligt 10 § ska elevföreträdare och övriga elever ges tillfälle att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse. Skolan måste alltså avsätta tid och resurser för elevernas arbete med inflytande på olika nivåer. I planeringen av undervisningen måste särskild hänsyn tas som gör det möjligt för eleverna att tidsmässigt delta i olika samverkansorgan och för elevföreträdarna att samla in synpunkter och att samordna, förankra och återföra förslag och beslut.

Skolans fostransuppdrag att till eleverna förmedla grundläggande värderingar som det råder stor enighet om ska ske i samarbete med hemmen. Det framgår av 1 kap. 4 § där det anges att utbildningen också syftar till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

4 kap. 12 § innehåller en allmänt utformad bestämmelse om att vårdnadshavarna för elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska erbjudas möjlighet till inflytande i utbildningen.

7.6 Bestämmelser om ordningsregler och disciplinära åtgärder

5 kap. innehåller regler om trygghet och studiero. I 5 § anges att det för varje skolenhet ska finnas ordningsregler. De ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet. I detta arbete ska bestämmelserna i 4 kap. om elevernas inflytande beaktas. Det är rektorn, enligt andra stycket, som beslutar om ordningsregler. Skolverket har gett ut informationsmaterialet *Ordningsregler för en trygg och lärande skolmiljö* i syfte att vara ett stöd för rektorer och lärare i arbetet med ordningsreglerna på skolan.

7.6.1 Allmänna befogenheter för rektor och lärare

I 5 kap. finns vidare bestämmelser som ger rektor och lärare allmänna befogenheter vad gäller disciplinära och andra särskilda åtgärder. Av förarbetena till bestämmelserna framgår bl.a. att de disciplinära åtgärderna inte ska användas för att bestraffa en elev. Avsikten är i stället att de ska leda till ett ändrat beteende hos den elev som är föremål för åtgärderna och därmed skapa en bättre skolsituation såväl för den aktuella eleven som för övriga som verkar i skolan (prop. 2009/10:165 s. 326).

I 6 § anges i första stycket att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma tillrätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. I de två situationer som nämns får åtgärder vidtas oavsett tidpunkt och plats så länge det sker inom ramen för rektorns eller lärarens yrkesutövning. Med omedelbara och tillfälliga åtgärder avses ingripanden under en kort och begränsad tid och som syftar till att komma till rätta med en akut situation. Det ansågs inte möjligt att i förarbetena ange alla åtgärder som kan vidtas med stöd av bestämmelsen, men t.ex. kan det handla om tillrättavisningar eller omflyttningar i klassrummet för att sära på elever. Även utvisning ur klassrummet eller kvarsittning, som regleras i särskilda bestämmelser i kapitlet, är i och för sig åtgärder som kan vidtas inom ramen för den allmänna befogenheten. För tydlighetens skull har de dock reglerats i egna paragrafer. Bestämmelsen är därtill avsedd att reglera situationer som när en rektor eller en lärare behöver sära på två elever som bråkar eller förhindra elevers pågående skadegörelse. Det har i rättspraxis utvecklats principer om skolpersonalens rätt att enligt allmänna principer ingripa fysiskt inom ramen för sin tillsynsplikt (se NJA 1988 s. 586 och NJA 2009 s. 776). Av dessa domar följer att utrymmet för att tillgripa kroppsliga ingrepp är klart begränsat. Var gränsen för det tillåtna ska dras måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Genom bestämmelsen i 6 § första stycket kommer dessa principer till uttryck i lag.

Möjligheten att i skolverksamheten ingripa fysiskt med våld eller tvång regleras även genom bestämmelserna om nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken. Högsta domstolen uttalade i 2009 års fall att dessa bestämmelser måste tolkas med beaktande av den tillsynsplikt

som en lärare, och annan skolpersonal, har i förhållande till eleverna. Tillsynsplikten innebär enligt Högsta domstolen att en lärare i inte obetydlig utsträckning intar en slags garantställning i förhållande till eleverna med inte endast rätt utan också skyldighet att ingripa för att hindra att elever skadar andra personer eller egendom eller själva blir utsatta för skada.

Av förarbetena till bestämmelsen i 6 § framgår bl.a. att de åtgärder som vidtas av lärare och rektorer ska vara inriktade på att förbättra elevers framtida uppträdande. Det ska inte vara frågan om ett slags bestraffning för elevens tidigare uppträdande. Syftet med de åtgärder som vidtas ska alltid vara att förbättra skolsituationen såväl för den elev som är föremål för åtgärder som för övriga elever. Självklart får åtgärderna inte inskränka elevernas grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen. Åtgärder enligt bestämmelsen får t.ex. aldrig riktas mot en elev på grund av att eleven har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt till yttrandefrihet och informationsfrihet (prop. 2009/10:165 s. 323).

Av andra stycket i 6 § framgår att rektorn och i vissa fall lärare har befogenheter att vidta särskilda åtgärder med stöd av 7–23 §§ i kapitlet. Dessa åtgärder är utvisning, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål och har ansetts så ingripande för eleven att de därför regleras särskilt. De redovisas närmare nedan.

6 § innehåller också en proportionalitetsbestämmelse. I tredje stycket anges nämligen att en åtgärd enligt första eller andra stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. I förarbetena betonas att de åtgärder som vidtas inte får inskränka en elevs rätt till utbildning (prop. 2009/10:165 s. 681). Som framgår i avsnitt 7.6.4 får rektor, när det gäller vissa obligatoriska skolformer, besluta att stänga av en elev. En förutsättning för detta är dock att eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

När det gäller underåriga elever måste också utgångspunkten enligt 6 § vara att åtgärden vidtas med hänsyn till barnets bästa i enlighet med bestämmelsen i 1 kap. 10 §. I den bestämmelsen, som har sin grund i artiklarna 3 och 12 i barnkonventionen, sägs att i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa

under 18 år. Vidare anges att barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

När det vidare gäller kravet på proportionalitet får åtgärden som vidtas inte heller utgöra kroppslig bestraffning. Med att åtgärden ska vara rimlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter avses bl.a. elevens ålder och beteende. Rektorn eller läraren måste vara särskilt återhållssam med att besluta om åtgärder enligt denna och åtföljande bestämmelser när det gäller elever i förskoleklassen eller i grundskolans lägre årskurser.

7.6.2 Utvisning, kvarsittning, utredning och varning

Befogenhet att visa ut en elev från undervisningslokalen tillkommer en lärare i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan enligt 5 kap. 7 §. Förutsättningar för utvisning föreligger om 1) eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och 2) eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren. Det kan t.ex. röra sig om att eleven uppträder stökigt och stör undervisningen eller vägrar att överlämna ett föremål som läraren enligt 22 § i samma kapitel har rätt att omhänderta. Utvisningsperioden gäller för högst återstoden av ett undervisningspass.

Under samma förutsättningar som anges i 7 § och för samma skolformer får en lärare eller rektor besluta om kvarsittning enligt 8 §. Kvarsittning innebär enligt bestämmelsen att eleven ska stanna kvar i skolan under uppsikt högst en timme efter att skoldagens undervisning har avslutats eller infinna sig i skolan högst en timme innan undervisningen börjar.

Om en elev vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarligare förseelse ska rektorn enligt 9 § se till att saken utreds. Bestämmelsen omfattar elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Efter en sådan utredning får rektorn besluta att tilldela eleven en skriftlig varning. En sådan varning ska innehålla information om vilka åtgärder som

kan komma att vidtas om eleven inte ändrar sitt beteende. Det framgår av 11 §.

7.6.3 Tillfällig omplacering och tillfällig placering vid en annan skolenhet

I 5 kap. 12 och 13 §§ finns bestämmelser om tillfällig omplacering respektive tillfällig placering vid en annan skolenhet. Tillfällig omplacering innebär att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet. En sådan åtgärd får tillgripas om åtgärderna som gjorts efter utredning inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero. En tillfällig placering vid en annan skolenhet kan tillgripas om åtgärden med tillfällig omplacering inte är tillräckligt ingripande eller om sådana åtgärder på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra. I bägge fallen är det rektorn som har befogenhet att fatta beslut – vid beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet fattas beslutet gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten. Åtgärder med tillfällig omplacering respektive tillfällig placering vid annan skolenhet får bara om det finns synnerliga skäl gälla under längre tid än två veckor och aldrig längre tid än fyra veckor. I sammanhanget ska nämnas att det inom det obligatoriska skolväsendet också finns en möjlighet för kommunen att frångå en elevs vårdnadshavares önskemål om att eleven ska placeras vid en särskild skolenhet inom kommunen. Enligt t.ex. 10 kap. 30 § andra stycket anges nämligen för grundskolan att kommunen får frångå elevens vårdnadshavares önskemål bl.a. i det fallet att det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Bestämmelsen är tänkt att användas i undantagsfall och det understryks i förarbetena att den ska tillämpas restriktivt. Misskötsamheten behöver inte vara direkt riktad mot de andra eleverna, utan bestämmelsen kan tillämpas även om eleverna påverkas indirekt genom att t.ex. en lärare är utsatt för en elevs agerande. Det som ska vara avgörande är dock att elevens beteende har en negativ inverkan på andra elevers trygghet och studiero (prop. 2006/07:69 s. 19).

7.6.4 Avstängning

När det gäller vissa obligatoriska skolformer, nämligen grundskolan, specialskolan och sameskolan, får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om 1) det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, 2) syftet med utvisning, kvarsittning och skriftlig varning inte uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, *och* 3) eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Det framgår av 5 kap. 14 §. En sådan avstängningstid får bara pågå under den tid som behövs för en skyndsamt utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas enligt 15 §. En elev får inte stängas av för en längre tidsperiod än en vecka och inte heller vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår.

Det uttalas i förarbetena att det ligger i sakens natur att bestämmelsen om avstängning i de obligatoriska skolformerna ska tillämpas med stor restriktivitet. Andra åtgärder för att komma tillrätta med elevens uppträdande ska dessutom visat sig otillräckliga. Avstängning är alltså en yttersta åtgärd för sådana fall då andra åtgärder har prövats men inte fått avsedd effekt (prop. 2009/10:165 s. 328).

En motsvarande bestämmelse om avstängning helt eller delvis finns också för de frivilliga skolformerna i 17 §. Förutsättningar för avstängning enligt denna bestämmelse ser något annorlunda ut jämfört med reglerna för de obligatoriska skolformerna, vilket bl.a. beror på att det inte råder skolplikt för de elever som berörs. En elev får enligt 17 § helt eller delvis stängas av om 1) eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper, 2) eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande, 3) eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, *eller* 4) elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero. Beslutanderätten tillkommer huvudmannen och huvudmannen har möjlighet att besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart. Om det kan antas att någon av förutsättningarna för avstängning enligt punkterna 2–4 är uppfyllda och beslutet är nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Den första situationen gäller traditionellt "fusk" där elevens syfte är att prestera ett bättre resultat i olika avseende än vad elevens kun-

skaper motsvarar. Den andra situationen tar sikte på att en elev stör eller på annat sätt hindrar att utbildningen kan genomföras på avsett sätt. Den tredje situationen som det kan bli aktuellt med avstängning är om en elev utsätter en annan elev eller av utbildningen berörd person, lärare, städpersonal, personal inom studie- och yrkesvägledningen osv., för kränkande behandling. Den fjärde situationen hänger samman med de två föregående punkterna. Om en elev på ett annat sätt än vad som där anges uppför sig på ett sådant sätt att övriga elevers trygghet och studiero påverkas på ett negativt sätt kan detta utgöra grund för avstängning. Det ligger i sakens natur att i de fall som avses i punkterna 2–4 ska uppförandet ha varit påtagligt störande för övriga elever. Dessutom krävs att tillsägelser och varningar inte har resulterat i ett förbättrat beteende. Avstängning ska tillgripas först när andra möjligheter att komma till rätta med elevens beteende är uttömda. Ett beslut om avstängning får som huvudregel inte avse längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår. Det framgår av 18 § första stycket. Enligt andra stycket får dock avstängningen förlängas om syftet med en kortare avstängning inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut får aldrig avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår. Rektorns beslut om omedelbar avstängning gäller till dess huvudmannen har prövat saken och får inte avse längre tid än en vecka. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet förlängas med ytterligare en vecka.

Vad gäller de frivilliga skolformerna finns också enligt 19 § möjlighet för en huvudman att besluta om att stänga av en elev från utbildning i vilken praktik på en arbetsplats ingår. Enligt 20 § får en sådan avstängning avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning. Om det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter får rektorn besluta om omedelbar avstängning under högst en vecka. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet får dock beslutet förlängas med ytterligare en vecka enligt 21 §.

7.6.5 Omhändertagande av föremål

För samtliga skolformer förutom förskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna får rektorn eller en lärare från en elev omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Detta följer av 5 kap. 2 och 22 §§.

7.6.6 Krav på skriftlig dokumentation

Enligt 5 kap. 24 § ska en åtgärd i vissa fall dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Sådan dokumentation ska bl.a. ske vid utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och avstängningstid i vissa obligatoriska skolformer, avstängning och avstängningstid i de frivilliga skolformerna, avstängning och avstängningstid från utbildning i vilken praktik på arbetsplats ingår och omhändertagande av föremål som inte återlämnats efter lektionens slut.

7.6.7 Möjligheter att överklaga

I 28 kapitlet finns bestämmelser om överklagande och där framgår att vissa av de åtgärdsbeslut som nämns ovan kan överklagas. Ett beslut av en kommun eller ett landsting som gäller avstängning enligt 5 kap. 17 § eller 19 § (dvs. avstängning i de frivilliga skolformerna eller från viss utbildning med praktiska inslag) får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det följer av 28 kap. 5 § 3 p. En kommuns beslut att placera en elev i det obligatoriska skolväsendet i en annan skolenhet än vad vårdnadshavaren önskar kan enligt 28 kap. 12 § första stycket 6 p överklagas hos Skolväsendets överklagandekommitté.

Om en rektor fattat beslut enligt 5 kap. 14, 17 och 19 §§ (om avstängning i vissa obligatoriska skolformer, omedelbar avstängning i de frivilliga skolformerna eller omedelbar avstängning från viss utbildning med praktiska inslag) får det överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 28 kap. 9 § 1 p.

7.6.8 Praxis och beslut avseende disciplinära åtgärder

I RÅ 2001 ref. 47 prövade Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten) om det förelåg särskilda skäl enligt 23 § gymnasieförordningen (1992:394) att förvisa⁴ en elev från en gymnasieskola. Enligt de då gällande bestämmelserna (22 och 23 §§ gymnasieförordningen [1992:394]) skulle rektorn, om en elev gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller fortsatt olämpligt uppträdande eller en allvarligare förseelse, försöka utreda orsaken till beteendet och med ledning av vad som framkommit vid utredningen försöka få eleven att bättra sig. Rektorn fick därvid tilldela eleven en skriftlig varning. Om syftet med dessa åtgärder inte uppnåddes eller om elevens uppförande kunde antas inverka skadligt på andra elever eller om det fanns andra särskilda skäl fick eleven bl.a. förvisas från kommunens eller landstingets gymnasieskola för en viss tid, dock högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelades.

Av utredningen framgick bl.a. att rasistisk propagandaspridning och klotter skapat allvarlig oro och misstämning bland en gymnasieskolas elever och personal. Det var också klarlagt att den aktuella eleven var medlem i den nationalsocialistiska organisationen Blood and Honour och hade varit organisationens propagandachef. Några elever hade lämnat uppgifter om iakttagelser som de hade gjort i samband med affischering och klotter och elevens namn hade då nämnts. Eleven hade haft en närmare 50 procents frånvaro och när skolan försökt att påverka honom med anledning av detta hade det genomförts elevvårdskonferenser i hans bostad. Personalen hade då kunnat se att hans bostadsmiljö var klart influerad av antidemokratisk propaganda. På en skrivning i skolan hade eleven avgett ett svar som innehöll nazistiska symboler och slagord.

Domstolen anförde inledningsvis att möjligheterna för skolan att ingripa mot åsiktsyttringar av nu aktuellt slag begränsas i hög grad av de i 2 kap. regeringsformen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna. Domstolen erinrade också om att en begränsning av dessa fri- och rättigheter endast får ske genom föreskrift i lag i den omfattning som anges i 2 kap. 12 § RF (numera finns dessa bestämmelser i 2 kap. 20–23 §§ RF). Även om misstankar kunde riktas mot

⁴ Termen ”förvisning” utmönstrades ur skollagstiftningen i och med ikraftträdandet av 2010 års skollag.

den aktuella eleven, fortsatte domstolen, kunde det inte genom vad som var utrett i målet och mot hans bestridande anses klarlagt att han varit delaktig i händelseförloppet eller någon del därav. Skolan hade polisanmält händelserna men inte heller polisutredningen gav därvidlag något resultat. Det saknades därmed förutsättningar för ett disciplinärt ingripande.

När det vidare gällde elevens svar på skrivningen framgick det av utredningen att slagord och vissa, dock inte särskilt tydliga, symboler antecknats på skrivningen. Förekomsten av dessa anteckningar, som inte gärna kunde härröra från någon annan än den aktuella eleven, skulle i och för sig kunna motivera ett ingripande från ordnings-synpunkt menade Högsta förvaltningsdomstolen, dock inte en så ingripande åtgärd som förvisning. Domstolen fäste härvid avseende vid det faktum att anteckningarna gjorts i ett svar på en skolskrivning och därmed inte kunde antas inverka skadligt på andra elever.

Följande beslut från Skolinspektionen får illustrera exempel på situationer hur disciplinära åtgärder kan respektive inte kan användas.

I Skolinspektionens beslut den 27 april 2012 (dnr 41-2011:5300) var bakgrunden att en elev och en lärare på en gymnasieskola hade hamnat i en diskussion. Enligt eleven hade läraren spottat på henne och läraren anklagade eleven för att ha framfört hotelser och ha knuffats. Rektorn försökte utreda händelsen men elevens och lärarens versioner skilde sig åt. Rektorn beslutade då, i samråd med verksamhetschefen, att stänga av eleven i en vecka för att vidare utreda händelsen med stöd av 5 kap. 17 § 3 och 4 skollagen. Elevens pappa delgavs därefter beslut om fortsatt avstängning avseende ytterligare en vecka.

Skolinspektionen uttalade att omständigheterna vid tidpunkten för det första beslutet var sådana att kommunen fick anses ha haft möjlighet att stänga av eleven. Vid det andra beslutet om avstängning framgick dock av dokumentationen att rektorn och förvaltningschefen funnit att det inte fanns grund för längre avstängning av eleven men att det fanns behov av ytterligare tid för att utreda och planera för elevens återgång i skolan. Vad gällde detta senare beslut påtalade Skolinspektionen att rektorn enligt 5 kap. 18 § skollagen kan besluta om ytterligare en veckas avstängning med hänsyn till andra personers säkerhet. Eftersom det inte var visat att det förelåg risk för andra personers säkerhet och det inte heller motiverats

utifrån detta i beslutet hade rektorn inte haft skäl att stänga av eleven ytterligare en vecka.

I Skolinspektionens beslut den 5 december 2013 (dnr 41-2013:4295) gällde ärendet en situation på ett fritidshem. En anmälare framförde klagomål kring hanteringen av sonens avstängning på fritids. Kommunen ifråga anförde att eleven vid det aktuella tillfället hade uppvisat kraftig affekt och blivit våldsamt mot först ett barn och sedan sin resurspedagog. Rektorn bad då vårdnadshavaren att hämta eleven. Åtgärden vidtogs med hänsyn till tidigare händelser veckan innan då eleven agerat mycket våldsamt mot en annan elev på fritids vilket lett till ett allvarligt tillbud. På eftermiddagen gjordes en plan så att eleven skulle kunna närvara som vanligt dagen därpå. Det var aldrig fråga om en avstängning i skollagens mening, detta uttryck kom dock av misstag att användas i en tjänsteutredning.

Skolinspektionen hänvisade till bestämmelsen i 5 kap. 6 § skollagen om omedelbara och tillfälliga åtgärder som en rektor och lärare får vidta och påpekade att bl.a. denna bestämmelse också gäller för fritidshemmet. Skolinspektionen konstaterade att det av utredningen i ärendet framgick att personalen vid fritidshemmet agerade för att komma till rätta med en allvarlig situation där elevens utåtagerande och ordningsstörande beteende riskerade övriga elevers trygghet och studiero. Personalen får vid sådana tillfällen vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder så länge de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Skolans personal har därtill en tillsynsplikt och är skyldiga att ingripa för att t.ex. hindra att elever skadar andra personer anförde Skolinspektionen vidare. Mot bakgrund av uppgifterna i ärendet fick den åtgärd som rektorn vidtog för att komma till rätta med den uppkomna situationen anses stå i rimlig proportion till dess syfte och var således en sådan omedelbar och tillfällig åtgärd som rektorn får vidta inom ramen för 5 kap. 6 § skollagen.

Bestämmelsen i 5 kap. 14 § skollagen om avstängning i vissa obligatoriska skolformer var aktuell i ett beslut från Skolinspektionen den 21 juni 2012 (dnr 41-2011:5848). En grundskolelev hade stängts av från skolan under två dagar på grund av ett slagsmål med en tre år yngre elev. Två andra elever hade berättat för skolkuratorn att de sett hur eleven och en klasskamrat till honom utsatt den yngre eleven, som gick i årskurs 2, för våld. Eleven hade dragit den yngre eleven i håret med nacken bakåt och hållit ett knä i ryggen på honom.

Rektorn hade ett samtal med eleven och hans klasskamrat. Det framkom då att de inte förstod allvaret i att ge sig på en tre år yngre elev. Med anledning av detta beslutade rektorn att stänga av eleverna från skolan under två dagar. Eleverna fick med sig hemuppgifter av klassläraren.

Skolinspektionen hänvisade bl.a. till bestämmelserna i skollagen om allmänna befogenheter för rektor och lärare och avstängning i vissa obligatoriska skolformer (5 kap. 6 och 14 §§). Därefter anförde Skolinspektionen att det för det första måste vara nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero för att en rektor ska kunna stänga av en grundskoleelev. Det var alltså övriga elevers behov som i det här avseende kunde motivera en avstängning.

Rektorn hade i detta fall anledning att vidta åtgärder för att få eleverna att förstå konsekvenserna av sitt agerande fortsatte Skolinspektionen. Av utredningen i ärendet hade det dock inte framkommit att avstängningen av eleven var nödvändig med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Skolinspektionen påpekade i sammanhanget att de åtgärder som vidtas av lärare och rektorer ska vara inriktade på att förbättra elevers framtida uppträdande och alltså inte vara fråga om ett slags bestraffning för tidigare uppträdande. En enskild händelse med allvarlig karaktär kan utgöra skäl för avstängning men andra åtgärder måste ha visat sig otillräckliga innan. Konsekvensen av den åtgärd som vidtas bör också stå i proportion till den begångna förseelsen. Skolinspektionen konstaterade att det inte framgick av utredningen att andra åtgärder övervägts innan eleven stängts av. Att omedelbart stänga av eleven två dagar från skolan utan att överväga andra åtgärder var enligt Skolinspektionens bedömning oproportionerligt.

7.7 Skolplikt och elevers närvaro i de frivilliga skolformerna

Något bör nämnas om vissa av bestämmelserna i 7 kapitlet som handlar om skolplikt och rätt till utbildning. Huvudregeln är att barn som är bosatta i Sverige har *skolplikt*. Det framgår av 2 §. Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år enligt 10 §. Som huvudregel upphör skolplikten enligt 12 § vid utgången

av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskolan, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten.

Av 17 § framgår att det för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan gäller obligatorisk närvaro högst 190 dagar per år. Det betyder att eleven ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Av 1 kap. 7 § framgår att deltagande i konfessionella inslag i utbildning som bedrivs av enskild huvudman alltid är frivilligt.

En elev i en skolform som avses i 17 § får på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldigheten att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl enligt 19 §. Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår. Det är rektorn som får fatta beslut om befrielse. Bestämmelsen motsvaras delvis av 3 kap. 12 § i 1985 års skollag. Enligt denna regel var villkoret för befrielse dock att det med hänsyn till särskilda omständigheter inte var rimligt att kräva att eleven skulle delta. I motiven till bestämmelsen (prop. 1985/86:10 s. 89) sägs att en elev inte ska behöva delta i vissa, i det stora hela, mindre viktiga inslag i utbildningen om det med hänsyn till särskilda omständigheter framstår som orimligt att kräva att eleven deltar. Det anges bl.a. att det bör finnas ett utrymme för befrielse från inslag som är meningslösa för eleven, därför att han eller hon redan mer än väl behärskar det som ska uppnås med inslaget och från inslag som kan upplevas som utmanande mot bakgrund av elevens speciella inställning och hemmiljö. I motiven sägs också att bestämmelsen ska tillämpas med återhållsamhet.

Som framgår ovan krävs det numera synnerliga skäl för befrielse. Skälet till denna justering diskuteras i förarbetena (prop. 2009/20:165 s. 340 f.).

Enligt regeringens mening förekommer det att befrielse medges av hänsyn till elevernas speciella inställning och hemmiljö på ett sätt som går längre än vad som varit lagstiftarens avsikt, och utan att försök gjorts att anpassa undervisningen. Av gällande skolförfattningar framgår att undervisningen i skolan ska vara allsidig och saklig samt utformas så att alla elever kan delta, oberoende av elevens och elevens vårdnadshavares religiösa eller filosofiska uppfattning. I skollagen och läroplanerna understryks vikten av en dialog mellan skola och vårdnadshavare. Genom en förtroendefull och fungerande dialog med hemmen kan skolan skapa förståelse för skolans verksamhet och för olika inslag i undervisningen. Skolan bör också tillfälligtvis, om det är rimligt, kunna använda gruppindelning eller andra organisatoriska och pedagogiska åtgärder för att

undvika att känsliga situationer uppstår för enskilda elever eller grupper av elever. Det kan t.ex. avse simundervisning där flickor och pojkar skiljs åt. Undervisningen ska dock bedrivas i enlighet med den värdegrund som finns i läroplanerna. Därmed ska det inte förekomma inslag som kan uppfattas som kränkande för någon. Enligt regeringens uppfattning kan därför behovet av en bestämmelse om möjlighet till befrielse från undervisning på dessa grunder ifrågasättas. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa utpräglade undantagsfall kan behövas en möjlighet att medge en elev befrielse från enstaka obligatoriska inslag i undervisningen. Reglerna bör därför utformas väsentligt mer restriktivt än idag. För att betona att befrielse bara ska komma i fråga i sådana undantagsfall ska befrielse bara kunna medges när det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl innebär att skälen för befrielse måste vara mycket starka. I enstaka fall kan det vara rimligt att en elev som ligger långt före i sin kunskapsutveckling och har nått kunskapskraven befrias från vissa inslag i undervisningen. I normalfallet ska dock en elev som har nått kunskapskraven, när det gäller ett specifikt inslag i undervisningen, gå vidare med ett mer avancerat och mer utmanande inslag. Det får överlämnas till rättstillämpningen att närmare klargöra när bestämmelserna ska tillämpas. Befrielse bör endast kunna gälla enstaka inslag i undervisningen. En elev får inte heller medges befrielse i sådan utsträckning att eleven riskerar att inte nå kunskapsmålen eller kunskapskraven i ett ämne. Ett beslut om befrielse ska därför kunna avse endast enstaka tillfällen under ett läsår.

Synnerliga skäl för befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen har prövats i ett mål av Kammarrätten i Sundsvall (se Kammarrättens i Sundsvall dom den 4 juli 2013 i mål nr 1494-12). I målet yrkade två föräldrar att deras dotter skulle medges befrielse från dansmomentet i ämnet idrott och hälsa. Grunden för yrkandet var att flickan, liksom föräldrarna, tillhörde den laestadianska rörelsen och kunde på grund av sin religiösa övertygelse inte delta i undervisningen vad gällde traditionella och moderna danser.

Kammarrätten anförde att proportionalitetsprincipen numera utgör en grundprincip i svensk förvaltningsrätt. Domstolen konstaterade att momentet dans endast utgör ett delmoment i ämnet idrott och hälsa och inte någon större del av ämnet. Det framgick inte av utredningen att skolan hade gjort tillräckliga försök att finna alternativ för flickan att visa sina färdigheter i rörelse till musik. Mot denna bakgrund kom kammarrätten fram till att flickan och hennes föräldrars religiösa övertygelse måste ges prioritet i förhållande till de möjligheter som skolan borde ha att anpassa undervisningen så att flickan kunde delta och visa färdigheter. Det fanns därför enligt

kammarrätten synnerliga skäl för att medge henne befrielse från att delta i dansmomentet i ämnet idrott och hälsa.

För de frivilliga skolformerna finns ingen skolplikt, men däremot bestämmelser som reglerar elevers närvaro. 15 kap. 16 § respektive 18 kap. 16 § lägger fast principen att den elev som har valt att börja en gymnasieutbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskolan också ska delta i undervisningen. Att gymnasieutbildning är frivillig innebär alltså inte att det är frivilligt att delta i undervisningen. Bestämmelsen i 15 kap. 16 § första stycket anger att en elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. I andra stycket sägs att om en elev utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Bestämmelsen i 18 kap. 16 § anger samma sak beträffande elever i gymnasiesärskolan. Giltigt skäl för frånvaro kan bl.a. vara sjukdom eller beviljad ledighet för enskilda angelägenheter.

7.8 Uppgifter för Statens skolinspektion och Statens skolverk

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) har flera uppdrag. Till att börja med är det Skolinspektionen som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Det framgår av 2 kap. 7 § skollagen.

I det 26 kapitlet i skollagen samlas bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering. Med tillsyn avses enligt 2 § en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Av 3 § framgår att Skolinspektionen har tillsynsansvar i olika avseenden. Av intresse här är särskilt den första punkten där det fram-

går att Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen. Genom en hänvisning i andra punkten till 29 kap. 17 § omfattas också utbildning som leder fram till International Baccalaureate av Skolinspektionens tillsynsansvar. Enligt den tredje punkten har Skolinspektionen tillsyn bl.a. över att kommunerna ser till att elever i kommunens grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång samt att skolpliktiga barn som inte går i kommunens grundskola eller grundsärskola på annat sätt får föreskriven utbildning. Av fjärde punkten framgår att Skolinspektionen utövar tillsyn över hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 § när det bl.a. gäller fristående förskolor och vissa fristående fritidshem.

Skolinspektionens tillsynsområde avser verksamheten och är inte begränsat till enbart efterlevnaden av skolförfattningarna. Det innebär att Skolinspektionen även kan utöva tillsyn från ett mer förvaltningsrättsligt perspektiv. I ett ärende som rör en skolfråga kan det även finnas inslag som t.ex. rör skyldigheten att besvara frågor enligt 4 § förvaltningslagen, eller tillhandahållande av allmän handling enligt 2 kap. 12 § TF. Skolinspektionens tillsynsansvar gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet enligt andra stycket.

4 och 5 §§ föreskriver ett tillsynsansvar för kommuner och Inspektionen för vård och omsorg i vissa avseenden som inte närmare går igenom här.

En tillsynsmyndighet ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning. Det framgår av 9 §. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att göra vissa ingripanden. Enligt 10 § får en tillsynsmyndighet förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett sådant föreläggande ska vid allvarliga brister förenas med vite enligt 27 §.

En tillsynsmyndighet kan återkalla ett godkännande av enskild huvudman eller beslut om rätt till bidrag som myndigheten meddelat med stöd av skollagen enligt 13 §. Förutsättningar för ett återkallande föreligger bl.a. enligt första stycket om 1) ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och 2) missförhållandet är allvarligt. Återkallelse kan också ske i vissa andra situationer enligt 13 § andra

stycket och 14 och 15 §§. T.ex. får ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för ett godkännande.

Skolinspektionen får när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs får att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget 1) inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och 2) grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skollagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Skolinspektionen kan också fatta beslut om tillfälligt verksamhetsförbud, vilket bl.a. skedde i rättsfallet HFD 2014 ref. 47 (Lundsbergsmålet). Sådant tillfälligt verksamhetsförbud får fattas om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse enligt 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning.

Skolinspektionen svarar vidare för granskning av kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun enligt 19 §. Granskningen ska enligt 20 § avse den granskande utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. Målen och riktlinjerna framgår framför allt av den läroplan och de kursplaner eller motsvarande styrdokument som gäller för utbildningen.

I förordning med instruktion för Statens skolinspektion (2011:556) finns vidare bestämmelser om hur Skolinspektionen ska bedriva sitt arbete. I förordningens 12 § anges att det inom myndigheten ska finnas ett ombud för barn och elever som benämns Barn- och elevombudet. Barn- och elevombudet ska bl.a. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen ska ombesörjas av Skolinspektionen när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt. Det framgår av 13 § 1 p i förordningen.

Statens skolverks (Skolverket) uppdrag anges i 26 kap. 24 § skollagen. Skolverket ska på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, övriga utbildningar och verksamheter som står under Skolinspektionens tillsyn och annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som anordnas av en enskild. Skolverkets uppgifter regleras vidare i förordning med instruktion för Statens

skolverk (2011:555). Skolverket ska bl.a. enligt 3 § i förordningen se över kursplaner, ämnesplaner, betygskriterier och kunskapskrav samt ansvara för nationella prov och slutprov.

8 Vissa relevanta straffbestämmelser

8.1 Inledning

I kapitel 4 redogörs bl.a. för yttrandefriheten och begränsningar i denna. Där sägs t.ex. att en del straffbestämmelser kan sägas utgöra begränsningar av yttrandefriheten. En skolledning har både rätt och skyldighet att ingripa mot en åsiktsyttring som är brottslig. För att kunna ingripa när så behövs måste personer som verkar inom skolan ha kännedom om var gränsen går för när ett uttalande kan bedömas som brottsligt. De straffbestämmelser som särskilt kan bli aktuella i detta avseende är hets mot folkgrupp och ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning. I detta kapitel redogörs därför särskilt för dessa brottstyper. Avsikten är framför allt att försöka principiellt klarlägga gränsen mellan ett straffritt och ett olagligt, straffbart uttalande.

I flera beslut som rör politisk information i skolan från JO och JK hänvisas till brottet förledande av ungdom. Också denna straffbestämmelse samt brottet ofredande presenteras i detta kapitel.

8.2 Hets mot folkgrupp

Brottet hets mot folkgrupp infördes år 1948 i strafflagen. Numera finns bestämmelsen i 16 kap. 8 § brottsbalken. Bestämmelsen utgör en begränsning av den i regeringsformen grundlagsfästa yttrandefriheten, närmast med hänvisning till allmän ordning och säkerhet. Den har följande lydelse.

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung,

trotsbekännelse eller sexuell läggning, döms för *hets mot folkgrupp* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömandet av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om meddelandet haft ett särskilt hotfullt eller kränkande innehåll och spritts till ett stort antal personer på ett sätt som varit ägnat att väcka betydande uppmärksamhet.

Hets mot folkgrupp upptas också i tryckfrihetsförordningens brottskatalog och det kan därmed bli aktuellt att fälla till ansvar för tryckfrihetsbrott om gärningen begås genom tryckt skrift (7 kap. 4 § 11 TF), eller för yttrandefrihetsbrott om gärningen begås i ett radio-program eller en teknisk upptagning (5 kap. 1 § YGL). Det är JK som är åklagare när det gäller tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp (9 kap. 2 § TF). Även i yttrandefrihetsmål är JK åklagare. Denne har dock möjlighet att överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare när det gäller tekniska upptagningar som innehåller hets mot folkgrupp. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det bl.a. gäller yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp (7 kap. 1 § YGL).

Beskrivningen av brottet hets mot folkgrupp i brottsbalken är uppbyggt på tre rekvisit. Gärningen ska ske i uttalande eller i annat meddelande som sprids (1). Den ska bestå i hot eller uttryck för missaktning (2). Gärningen ska vidare avse en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trotsbekännelse eller sexuell läggning (3). För ansvar krävs att gärningen begås med uppsåt.

8.2.1 Kravet på spridning av ett uttalande eller annat meddelande

Med spridning avses i bestämmelsen överförande av budskapet till andra personer utanför den helt privata sfären. I den delen fick bestämmelsen sin nuvarande utformning år 1988, då det tidigare kravet på att uttalandet skulle göras offentligen eller spridas bland allmänheten togs bort. Detta innebär att spridning också inom en sammanlutning eller annars till en begränsad krets kan omfattas av straffansvaret. Syftet med lagändringen var att rasistiska organisationers verksamhet skulle förhindras.

I rättsfallet NJA 1999 s. 702 behandlade Högsta domstolen spridningsrekvisitet. Fallet gällde bl.a. uttalanden på en buss. Domstolen

uttalade att spridningsrekvisitet ska anses uppfyllt om ett muntligt uttalande fällt inför en folksamling eller en grupp på ett sätt som gjort det ägnat att uppfattas av denna. I vad mån de i folksamlingen eller gruppen ingående personerna också lyssnat och tillgodogjort sig innehållet i uttalandet påverkar däremot inte ansvarsfrågan. I målet hade det emellertid inte visats att uttalandet i bussen uppfattats eller kunnat uppfattas av fler personer än de tre målsägandena och den tilltalades kamrat. Det var därför inte visat att den tilltalade gjort sig skyldig till hets mot folkgrupp.

Spridning kan ske muntligen eller skriftligen men också på annat sätt, t.ex. genom åtbörder eller genom bilder. I rättsfallet NJA 1996 s. 577 hade Högsta domstolen att ta ställning till frågan om bärande, bland andra människor, av symboler som kan förknippas med nationalsocialistiska rörelser och deras idéer kan vara att bedöma som hets mot folkgrupp. Den i målet åtalade gärningen bestod i att den tilltalade bland människor på allmän plats hade burit vissa märken med olika symboler. Enligt åklagarens gärningspåstående representerade symbolerna en våldsinriktad ideologi med förhärlikande av den ariska rasen. Genom att bära symbolerna hade den tilltalade enligt åklagaren spritt ett meddelande som uttrycker hot och missaktning för andra folkgrupper.

Högsta domstolens majoritet konstaterade inledningsvis att bärande av emblem eller uppträdande i viss klädsel kan vara att uppfatta som ett meddelande enligt bestämmelsen om hets mot folkgrupp, under förutsättning att emblemet eller klädseln otvetydigt ger en koppling till en viss åsiktsriktning. Bland märkena på den tilltalades klädsel ansåg majoriteten att örnen och lagerkransen, genom sin likhet med symboler, frekvent använda i Nazityskland, gav en tydlig koppling till Tredje riket. Även övriga märken ansågs vara sådana att de kunde förknippas med symboler använda av nationalsocialistiska rörelser under 1930- och 1940-talen.

Majoriteten fortsatte: Vissa vid nyssnämnda tid förekommande symboler får i dag anses vara starkt förknippade inte endast med de nämnda rörelserna i och för sig utan i hög grad också med idéerna om rasöverlägsenhet och rashat som ledde till förföljelse och utrotning särskilt av människor av judisk härkomst och som är intimt förbundna med dessa rörelserns ideologi. Exempel på en sådan symbol som, i linje med det sagda, numera också förknippas med en allmän nedvärdering av andra folkgrupper än den nordiska utgör hakkorset.

Till väsentligen samma kategori får hänföras också det märke med örn och lagerkrans som den tilltalade bar. De övriga symboler som omfattas av åtalet är närmast ägnade att förstärka det budskap som örnmärket sålunda får anses förmedla. Det kan för övrigt anmärkas att bärande av märken som kanske inte ensamma kan anses sprida ett meddelande av angivet slag kan innebära en sådan spridning när de bärs tillsammans med t.ex. klädsel av viss färg och visst snitt.

Avslutningsvis konstaterade majoriteten att den tilltalade, genom att bära märkena bland andra människor på den aktuella platsen, spritt ett sådant budskap som tidigare berörts, att han måste insett detta och att budskapet uttryckte missaktning mot människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp.

Kravet på spridning behandlas också i Hovrättens för Nedre Norrland dom den 16 oktober 2015 i mål nr B 906-15. Tre elever var åtalade för hets mot folkgrupp genom att vid upprepade tillfällen säga bl.a. ordet ”neger” när de satt i skolkorridoren. I samband med detta hade en låt med rasistiskt innehåll spelats och eleverna hade bankat i bordet. Tingsrätten ogillade åtalet med hänsyn till att uttalandena endast spridits till nio personer. Detta var inte ett tillräckligt antal enligt tingsrätten för att kravet på spridning skulle anses uppfyllt.

Hovrätten var enig med tingsrätten i frågan hur många personer som kunde uppfatta vad de tilltalade hade sagt. Hovrätten konstaterade att yttrandena var avsedda att uppfattas av och hade också nått andra personer än i den interna sfären. Därmed gjorde hovrätten bedömningen att kravet på spridning var uppfyllt. Med hänsyn till att ett förhållandevis begränsat antal personer kunnat uppfatta uttalandena bedömde dock hovrätten brottet som ringa.

8.2.2 Kravet på hot eller uttryck för missaktning

Enligt den ursprungliga lydelsen bestod den brottsliga gärningen i hot, förtal eller smädelse. Dessa ord var att förstå enligt gängse språkbruk, och så är också fallet med ”hotar” i den nu gällande texten. Uttrycket omfattar således inte endast sådana handlingar som kriminaliserats genom bestämmelserna om olaga hot och olaga tvång. På

liknande sätt avses med begreppet missaktning inte endast förtal eller smädelser utan även andra kränkande omdömen.

Inte endast direkta, utan också indirekta, uttryck för missaktning faller inom det straffbara området. Rättsfallet NJA 1982 s. 128 kan ges som exempel. I målet konstaterade Högsta domstolen att texten ”Zigenare får ej beträda campingen” på en skylt vid infarten till en campingplats indirekt uttryckte ett omdöme om zigenares egenskaper och uppträdande, som måste anses nedsättande för folkgruppens anseende. Gärningen bedömdes som hets mot folkgrupp.

Alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur omfattas inte. Uttalanden som inte kan anses överskrida gränserna för en saklig kritik av vissa grupper faller utanför det straffbara området. För straffbarhet krävs att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Hänsyn till opinionsfriheten och kritikrätten får dock inte åberopas som skydd för uttalanden som uttrycker missaktning för en hel folkgrupp på grund av att den t.ex. tillhör en viss nationalitet och av denna anledning skulle vara mindre värd (se prop. 1970:87 s. 130).

8.2.3 De grupper som skyddas av bestämmelsen

De grupper som skyddas genom bestämmelsen är ”folkgrupp eller annan sådan grupp av personer” när angreppet sker med anspelning på, dvs. tar sin utgångspunkt i, ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Något krav på att hotet eller uttrycket för missaktning direkt avser någon sådan grund ställs dock inte upp. Även uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärda egenskaper eller nedsättande handlingar men endast medelbart grundas på exempelvis etniskt ursprung faller under bestämmelsen. När det gäller benämningen ”ras” kan det tilläggas att Utredningen om transpersoners straffrättsliga skydd m.m. föreslår i sitt betänkande att ordet ”ras” ska ersättas med uttrycket ”föreställning om ras” i de straffrättsliga bestämmelserna (se SOU 2015:103).

Bestämmelsen tar sikte på angrepp som riktas mot kollektivt bestämda grupper och kollektiv av sådana grupper (t.ex. ”befolkningsgruppen invandrare”), något som i lagtexten markeras genom

ordvalet ”folkgrupp eller annan sådan grupp av personer” (se prop. 1981/82:58 s. 44 f.). Detta innebär att enskilda identifierbara individer eller grupper av sådana individer, t.ex. en familj som utsätts för förföljelse i ett bostadsområde, inte skyddas av bestämmelsen. Rassistiska angrepp som riktas direkt mot individer på grund av t.ex. deras nationella ursprung kan i stället bestraffas genom andra bestämmelser om bl.a. olaga hot, ofredande eller förolämpning.

8.2.4 Hänsyn till fri- och rättigheter

Bestämmelsens tillämpningsområde begränsas av regeringsformens och Europakonventionens skydd för fri- och rättigheter.

När hets mot homosexuella kriminaliserades år 2003 betonades i förarbetena att det straffbara området inte ska sträckas så långt att det kommer att omfatta även en saklig diskussion om eller kritik av homosexualitet. Kriminaliseringen ska inte utgöra hinder mot opinionsfriheten eller ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare framhölls att vetenskapens frihet ska bevaras. I detta ligger att också sådana påståenden som bäst bemöts eller tillrättaläggs i en fri och öppen debatt inte ska omfattas av kriminaliseringen (prop. 2001/02:59 s. 35 f.)

I samband med 2003 års lagändring krävde Sveriges Frikyrkosamråd vid beredningen att det tydligt skulle definieras vad som är straffbart och att predikosituationer eller motsvarande inte skulle omfattas. Med anledning av detta uttalade regeringen bl.a. följande om det straffbara området. Vid prövningen av om en gärning utgör straffbar hets mot exempelvis homosexuella, måste också uttalandet eller meddelandet – liksom annars när det gäller prövningen av om en gärning utgör hets mot folkgrupp – alltid bedömas i sitt sammanhang. Motiven för gärningen måste därvid beaktas. Ett visst utrymme för straffria kritiska eller liknande uttalanden måste självfallet finnas. Avgörande blir hur meddelandet framstår vid en objektiv bedömning. Vidare måste det med hänsyn till sammanhanget stå klart att gärningsmannens uppsåt med meddelandet varit att sprida ett sådant meddelande som innefattar hot mot eller missaktning för gruppen i fråga (prop. 2001/02:59 s. 41).

Regeringen erinrade i sammanhanget om den s.k. instruktionen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som inne-

bär att den som dömer över missbruk av tryck- respektive yttrandefriheten eller vakar över dessa friheter ska betänka att de utgör grundvalar för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och hellre fria än fälla. Regeringen framhöll vidare att det måste t.ex. när det gäller uttalanden med anspelning på trosbekännelser vara möjligt att diskutera olika livsstilar och livsåskådningar (prop. 2001/02:59 s. 41 f.).

8.2.5 Vissa rättsfall på temat fri- och rättigheter

NJA 2005 s. 805 (Fallet om pastor Green)

I rättsfallet NJA 2005 s. 805 prövade Högsta domstolen frågan om ansvar för hets mot folkgrupp avseende vissa uttalanden som en pastor framfört i en predikan. Pastorn hade i predikan bl.a. kopplat ihop homosexualitet med uppkomst och spridning av AIDS. Vidare hade han talat om sexuella abnormiteter, där homosexualitet ingick, som en djup cancersvulst. Pastorn hade också använt uttrycken gosseskändare, perversa människor och pedofiler när han talat om homosexuella och sagt att homosexualitet är någonting sjukt och att det är en ren och frisk tanke som blivit utbytt mot en besmittad tanke. Parallellt med uttalandena hade pastorn åberopat vissa stycken ur bibeln.

Högsta domstolen konstaterade inledningsvis att det stod klart att uttalandena överskridit gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen homosexuella. Pastorn hade också uppsåtligen spritt uttalandena i sin predikan och varit medveten om att de skulle komma att uppfattas som kränkande. Uttalandena fick därför anses ha gett uttryck för missaktning mot gruppen av homosexuella enligt den innebörd av 16 kap. 8 § brottsbalken som kommit till uttryck i motiven. Därefter ställde Högsta domstolen frågan om hänsyn till religions- och yttrandefrihetsintressena skulle medföra att ordet missaktning borde ges en mera restriktiv tolkning än vad som omedelbart framgår av lagtexten och dess förarbeten.

Det var enligt Högsta domstolen uppenbart att grundlagsbestämmelsen om religionsfrihet inte kunde medföra att pastorn gick fri från ansvar. Högsta domstolen anförde vidare att det inte var uppen-

bart att grundlagsskyddet för yttrandefriheten la hinder i vägen för att döma pastorn enligt åtalet.¹

Den bedömning som Högsta domstolen slutligen hade att göra var i vad mån Europakonventionen påverkade frågan om pastorns ansvar. Domstolen hänvisade till dels religionsfriheten i artikel 9, dels yttrandefriheten i artikel 10. Högsta domstolen anförde att brottsbalksbestämmelsen om hets mot folkgrupp i och för sig ryms inom de ramar som Europakonventionen ger. Vid frågan om en tillämpning av bestämmelsen i det aktuella fallet skulle innebära ett brott mot Sveriges konventionsåtaganden måste Europadomstolens praxis beaktas. Europadomstolens praxis vid tillämpning av artikel 10 kunde enligt Högsta domstolen också ge ledning även om bedömningen skedde på grundval av artikel 9.

Det avgörande syntes enligt Högsta domstolen vara huruvida inskränkningen i pastorns frihet att predika var nödvändig i ett demokratiskt samhälle, vilket innebar att en värdering måste göras av om inskränkningen var proportionerlig i förhållande till det skyddade intresset. Domstolen konstaterade att vid bedömningen av en sådan fråga anses konventionsstaten åtnjuta en viss frihet ("margin of appreciation"). Högsta domstolen erinrade också att Europadomstolen även har understrukit att den som utnyttjar sina rättigheter och friheter enligt artikel 10, som anges i dennas andra stycke, har ansvar och skyldigheter. Bland dessa bör i religiösa sammanhang ingå en plikt att så långt möjligt undvika uttalanden som är omotiverat kränkande för andra och alltså utgör angrepp på deras rättigheter och därför inte bidrar till någon form av allmän debatt som kan medföra framsteg i umgänget mellan människor.² När Europadomstolen bedömer om en påstådd inskränkning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle, framhöll Högsta domstolen vidare, prövar domstolen om den svarar mot ett angeläget samhälligt behov, om den är proportionell med det legitima ändamål som ska tillgodoses och om de skäl som de nationella myndigheterna anger för att berätt-

¹ Högsta domstolen hänvisade i detta sammanhang till 11 kap. 14 § RF. Denna bestämmelse reglerar den prövning som ska ske i domstol av om en föreskrift står i strid med en överordnad författning, den s.k. lagprövningen. I samband med 2010 års ändringar av regeringsformen justerades bestämmelsen bl.a. på så sätt att det s.k. uppenbarhetskravet, som Högsta domstolen syftar till i rättsfallet, togs bort.

² Högsta domstolen hänvisade i detta sammanhang bl.a. till Europadomstolens dom den 4 december 2003 i målet Gündüz mot Turkiet.

tiga den är relevanta och tillräckliga.³ För att avgöra detta ska en samlad bedömning göras av omständigheterna, bl.a. innehållet i det som sagts och det sammanhang i vilket uttalandena gjorts. Högsta domstolen konstaterade också att när det gäller uttrycksätt som sprider, förespråkar, uppmuntrar eller rättfärdigar hat grundat på intolerans s.k. hate speech anser Europadomstolen att det kan vara nödvändigt att bestraffa eller till och med hindra uttalanden av det slaget.⁴

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis konstaterade Högsta domstolen till en början vid en samlad bedömning att det i det aktuella fallet inte var fråga om sådana hatfulla uttalanden som brukar kallas för hate speech. Vad pastorn uttalat, sett i belysning av vad han sagt i samband med detta i sin predikan, var inte sådant att det kunde uppmuntra till eller rättfärdiga hat mot homosexuella. Det sätt som pastorn uttryckt sig på fick enligt domstolen kanske inte sägas vara så mycket mera nedsättande än ordalagen i aktuella bibelställen men fick anses långtgående även i beaktande av den förkunnelse som pastorn velat framföra inför åhörarna. Högsta domstolen konstaterade att frågan huruvida den trosuppfattning på vilken pastorn byggt sina uttalanden är legitim eller inte ska inte vägas in i bedömningen.⁵

Högsta domstolens slutsats var att det var sannolikt att Europadomstolen, vid en prövning av den inskränkning i pastorns rättighet att förkunna sin i bibeln grundade uppfattning som en fällande dom skulle utgöra, skulle finna att inskränkningen inte var proportionerlig och därmed skulle utgöra en kränkning av Europakonventionen. Högsta domstolen framhöll att Europadomstolen i flera avgöranden slagit fast att sådana uttalanden om en lagregels innebörd som har gjorts i lagförarbeten eller rättspraxis måste kunna frångås när detta krävs enligt den konventionstolkning som kommer till uttryck i Europadomstolens avgöranden. Detta ledde till att Högsta domstolen tolkade ansvarsbestämmelsen om hets mot folkgrupp i

³ I detta sammanhang hänvisade Högsta domstolen till Europadomstolens dom den 26 april 1979 i målet Sunday Times mot Storbritannien.

⁴ Här hänvisade Högsta domstolen åter igen till Europadomstolens dom den 4 december 2003 i målet Gündüz mot Turkiet samt till dom den 9 juni 2004 i målet Abdullah Aydin mot Turkiet.

⁵ Här hänvisade Högsta domstolen till Europadomstolens dom den 26 september 1996 i målet Manoussakis m.fl. mot Grekland.

det aktuella fallet mer restriktivt än vad förarbetena gav vid handen och ogillade åtalet.

Thomas Bull har kommenterat rättsfallet i uppsatsen *På yttrandefrihetens yttersta gren*. Bull framhåller bl.a. att det finns anledning till att igen överväga om gränsen för vad som är tillåtet dragits på ett rimligt sätt vad gäller brottet hets mot folkgrupp i svensk lagstiftning. Bull ställer frågan om kravet på saklighet och vederhäftighet vid kommentarer om vissa grupper i samhället verkligen är rimligt. Han påpekar vidare att det redan vid införandet av rekvisitet ”missaktning” anfördes en del betänkligheter angående dess oprecisa utformning och att det har visat sig i rättspraxis att bestämmelserna fått en vidsträckt tillämpning.⁶

NJA 2006 s. 467 (Vejdeland-fallet)

I NJA 2006 s. 467, som också gällde åtal om hets mot homosexuella, blev utgången den motsatta. Sju personer hade spridit ett flygblad, Nationellt motståndets fältupplaga, på en skola. Flygbladen innehöll bl.a. följande meddelande.

Homosexpropaganda

Samhället har på några årtionden svängt från ett avståndstagande från homosexualitet och andra sexuella avarter till ett omfamnade av denna avvikande sexuella böjelse. Din antisvenska lärare vet mycket väl att homosexualitet har en moraliskt nedbrytande effekt på folkroppen och kommer villigt att försöka framhäva det som något normalt och bra.

– Berätta att HIV och AIDS tidigt framträdde hos de homosexuella och att deras promiskuösa leverne har varit en av dom främsta orsakerna till att denna moderna pest fått fäste.

– Berätta att homosexlobbyn med sina organ även försöker avdramatisera pedofili och fråga om denna sexuella avart borde legaliseras.

Högsta domstolen kom inledningsvis fram till att den åberopade flygbladstexten gav uttryck för missaktning åt gruppen homosexuella enligt den innebörd som kommit till uttryck i lagmotiven. Domstolen hänvisade därefter till bestämmelsen om yttrandefrihet i regeringsformen och i vilken utsträckning den får begränsas genom

⁶ Thomas Bull, *På yttrandefrihetens yttersta gren*, JT 2005/06, s. 246.

lag. Slutsatsen blev att intresset av att skydda gruppen homosexuella mot hot och uttryck för missaktning kan utgöra ett sådant särskilt viktigt skäl som kan medge inskränkning i yttrandefriheten. Domstolen hänvisade vidare till bestämmelsen i 11 kap. 14 § RF och anförde att det inte var uppenbart att ett bifall av åtalet mot de tilltalade genom en tillämpning av bestämmelsen om hets mot folkgrupp hindras av grundlagsskyddet för yttrandefriheten.⁷

Högsta domstolen hade då att bedöma i vilken mån Europakonventionens artikel 10 som reglerar yttrandefriheten kunde påverka frågan om ansvar. Domstolen konstaterade att artikelns första stycke överensstämmer med regeringsformens yttrandefrihet, medan det andra stycket i artikeln innefattar en snävare ram för de begränsningar av yttrandefriheten som får göras enligt konventionen än enligt regeringsformen. Högsta domstolen anförde att bedömningen i rättsfallet måste bygga på förutsättningen att bestämmelsen uppfyller Europakonventionens krav på att den begränsning av yttrandefriheten som bestämmelsen utgör är föreskriven i lag som är tillräckligt tydlig.⁸

Domstolen framhöll att det avgörande synes vara, på motsvarande sätt som i NJA 2005 s. 805, huruvida inskränkningen av de tilltalades frihet att sprida flygblad innehållande det meddelande som riksåklagaren åtalat dem för kunde anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle och om begränsningen av deras yttrandefrihet var proportionerlig i förhållande till intresset att skydda gruppen homosexuella från den kränkning som innehållet i meddelandet utgör. Högsta domstolen anförde vidare att vid tillämpningen av artikel 10 prövar Europadomstolen om de skäl som den nationella domstolen har angett för begränsningen i yttrandefriheten är relevanta och tillräckliga samt den utdömda sanktionens karaktär och stränghet. Bedömningen sker vidare utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet varvid särskild vikt läggs vid innehållet i yttrandet

⁷ Bestämmelsen i 11 kap. 14 § reglerar den prövning som ska ske i domstol av om en föreskrift står i strid med en överordnad författning, den s.k. lagprövningen. I samband med 2010 års ändringar av regeringsformen justerades bestämmelsen bl.a. på så sätt att det s.k. uppenbarhetskravet togs bort.

⁸ Högsta domstolen hänvisade här till Europadomstolens dom den 25 maj 1993 i målet Kokkinakis mot Grekland.

och syftet med det, till vem eller vilka yttrandet riktar sig samt i vilket sammanhang och i vilken egenskap någon sprider yttrandet.⁹

Högsta domstolen påpekade att Europadomstolen har i olika mål framhållit betydelsen av yttrandefriheten i allmänna angelägenheter, men att domstolen också understrukit att den som utnyttjar sina rättigheter och friheter enligt artikel 10 har ansvar och skyldigheter. Bland dessa ingår en plikt att så långt möjligt undvika uttalanden som är omotiverat kränkande för andra och alltså utgör angrepp på deras rättigheter och därför inte bidrar till någon form av allmän debatt som kan medföra framsteg i umgänget mellan människor.¹⁰

Högsta domstolen anförde vidare att Europadomstolen anser att konventionsstaterna åtnjuter en viss frihet ("margin of appreciation") i sin tillämpning av de begränsningar av yttrandefriheten som staten har föreskrivit i sin lagstiftning under förutsättning att de uppfyller kravet att vara motiverade av sådana skäl som anges i artikelns andra stycke. Utrymmet för denna frihet är emellertid olika stort beroende på vilken art av yttrandefrihetsintresse som inskränks och om detta rör det politiska, kulturella eller kommersiella området. Det är också beroende på vikten av och bakgrunden till det intresse som skyddas genom inskränknigen.

I det aktuella målet beaktade Högsta domstolen särskilt att utdelningen av flygbladen hade skett i en skola. De tilltalade hade inte haft tillträde till lokalerna som kunde betecknas som en från politiska eller liknande aktioner från utomstående personer relativt skyddad miljö. Unga personer hade erhållit flygbladen utan att själva haft tillfälle att ta ställning till om de velat ta emot dem eller inte. Visserligen var det så, resonerade Högsta domstolen vidare, att flygbladsutdelningen avsetts att initiera en debatt mellan elever och lärare i en fråga av allmänt intresse, nämligen den om objektiviteten i undervisningen i den svenska skolan, och syftet varit att förse eleverna med argument. Argumenten hade emellertid utformats på ett sätt som var kränkande och nedsättande för gruppen homosexuella. De hade också varit i strid med plikten i artikel 10 att så långt möjligt undvika uttalanden som är omotiverat kränkande för andra och

⁹ Högsta domstolen hänvisade i detta sammanhang till Europadomstolens dom den 4 december 2003 i målet *Gündüz mot Turkiet* samt till dom den 27 februari 2001 i målet *Jerusalem mot Österrike*.

¹⁰ Högsta domstolen hänvisade i detta sammanhang till Europadomstolens dom den 20 september 1994 i målet *Otto-Preminger-Institut mot Österrike*.

sålunda utgör angrepp på deras rättigheter och därför inte bidrar till någon form av allmän debatt som kan medföra framsteg i umgänget mellan människor. Syftet hade alltså kunnat uppnås utan uttalanden som varit nedsättande för gruppen homosexuella. Slutligen konstaterade Högsta domstolen också att situationen alltså delvis varit en annan än i den i NJA 2005 s. 805.

Slutsatsen blev att en konventionsenlig tillämpning av 16 kap. 8 § brottsbalken tillåter att ansvar utdöms enligt straffbestämmelsen under de i målet aktuella omständigheterna. Två ledamöter var dock skiljaktiga och ville frikänna de tilltalade med beaktande av det skydd för yttrandefriheten som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 12 § andra stycket¹¹ RF och artikel 10 i Europakonventionen.

De tilltalade klagade sedermera till Europadomstolen som i dom den 9 maj 2012 i mål Vejdeland m.fl. mot Sverige accepterade att den svenska domen för hets mot folkgrupp inte stred mot artikel 10. Europadomstolen hänvisade till att distributionen av flygbladen hade skett till unga personer i en skola dit klagandena inte hade haft fritt tillträde (se punkt 56 i domen).

8.3 Ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning

Straffbestämmelser för ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning finns i 5 kap. 1–3 §§ brottsbalken. I 4 § finns vidare en bestämmelse om förtal av avliden (som dock inte närmare går igenom här).

Beträffande förtal och grovt förtal¹² kan det vara aktuellt att fälla till ansvar för tryckfrihetsbrott om gärningen begås genom tryckt skrift (7 kap. 4 § 14 TF), eller för yttrandefrihetsbrott om gärningen begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning (5 kap. 1 § YGL).

I förarbetena till 5 kap. brottsbalken diskuteras var gränsen ska gå mellan tillåtet och otillåtet yttrande. Där anfördes bl.a. följande (prop. 1962:10 del B s. 142).

¹¹ Denna bestämmelse finns nu i 2 kap. 21 § RF.

¹² Det har inte ansetts möta några hinder att döma för grovt förtal trots att det i tryckfrihetsförordningen inte har tagits upp någon särskild bestämmelse om grovt förtal, se NJA 1994 s. 637 och Hans-Gunnar Axberger, Tryckfrihetens gränser (1984), s. 226.

Jämväl motstående intressen måste beaktas. Kriminaliseringen av ärekränkning i syfte att skydda den enskilde mot obehöriga angrepp medför inskränkningar i yttrandefriheten. Det är därför ofrånkomligt att åstadkomma en avvägning, som tillgodoser kravet på yttrandefrihet inom olika samhällsområden. Detta krav gör sig gällande med sådan styrka att det i rättspraxis blivit tillgodosett vid sidan om lagens stadganden. Det torde knappast vara möjligt att låta denna avvägning komma till ett fullständigt uttryck i lagen. Den måste bli beroende av gängse samhälleliga värderingar, som kan komma att förskjutas med samhällsutvecklingen. Ärekränkingsbrotten måste alltså, i högre grad än andra brott, bli till sin omfattning beroende på domstolens bedömning i varje särskilt fall.

I förarbetena anges vidare att människan i ett samhälle, inte minst i ett modernt samhälle, är hänvisad att på olika sätt och på olika plan leva i gruppmedskap med andra. Om någon därför angriper annan genom att om honom sprida nedsättande uppgifter och därigenom försöker inrikta gruppens känslor mot honom, så kan detta vara ett farligt angrepp, som för den angripne kan leda till uteslutning ur gruppmedskapen eller försvårande av livsbetingelser på olika sätt. Däri ligger förtalsbrottets natur och grunden till dess kriminalisering (prop. 1962:10 del B s. 141).

Mot denna bakgrund föreskrivs att den som pekar ut någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt, eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, döms för *förtal* till böter (5 kap. 1 § första stycket brottsbalken).

För förtalsbrott förutsätts att den nedsättande uppgiften lämnas till en annan person än den ärekränkte. I förarbetena sägs att yttrandefriheten kräver att det kriminaliserade området endast omfattar yttranden vilkas innehåll inte är alltför vagt. Både vad gäller förtal och förolämpning ska det alltså vara fråga om uttalanden med en viss bestämdhet (prop. 1962:10 del B s. 143). Ett påstående måste vara så pass bestämt att dess sanningshalt kan prövas för att betraktas som en *uppgift*. Brottet fullbordas när uppgiften kommer till tredje mans kännedom.¹³ Med uttrycket ”ägnad att” menas att uppgiften typiskt sett ska duga för att andra människor ska förlora aktningen för den person som uppgiften avser.¹⁴

¹³ Nils-Olof Berggren m.fl., *Brottsbalken En kommentar*, (1 juli 2014, Zeteeo), kommentaren till 5 kap. 1 § under rubriken *Lämna en uppgift till någon*.

¹⁴ Berggren m.fl., under rubriken *Nedsättande uppgift*.

Lagen straffbelägger ärekränkande beskyllning vare sig den är sann eller inte. Det är alltså inte en beskyllnings sanningslöshet som är grunden varför den ska bestraffas utan det obehöriga i att beskyllningen framställs.¹⁵ Från detta finns dock ett undantag i 1 § andra stycket. Där framgår att ansvar inte ska ådömas om personen i fråga var skyldig att uttala sig, eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, och han eller hon visar att uppgiften var sann eller hade skälig grund. Exempel på när någon kan vara skyldig att uttala sig är t.ex. i vittnesmål eller polisförhör. Det anges inte närmare i lagtexten vilka situationer som motiverar att lämnandet av en uppgift är försvarligt. I förarbetena uttalas bl.a. följande (prop. 1962:10 del B s. 144).

Emellertid måste som jag förut antytt en avvägning ske mellan skyddet mot kränkande yttranden och kravet på yttrandefrihet. I vissa situationer måste intresset att skydda medborgarna mot kränkande uttalanden få vika; härvid kan i huvudsak anknytas till den rättsutveckling som skett och som finnes redovisad i en rad rättsfall. I den offentliga diskussionen, såväl i tal som i skrift, upprätthållas i vårt land en vidsträckt yttrandefrihet. Denna yttrandefrihet är grundvalen för ett demokratiskt samhällsskick. Det måste finnas utrymme för den politiska debatten, liksom också andra samhälleliga, kulturella och vetenskapliga frågor måste få ventileras, även om därigenom enskilda personer skulle i viss mån angripas. Ett annat viktigt område, där yttrandefriheten bör särskilt beaktas, är den yrkesmässiga nyhetsförmedlingen. Det är ett allmänt samhälleligt intresse att nyhetsförmedlingen är fullständig och vederhäftig, och detta intresse kan därför få väga över den enskildes anspråk på skydd mot kränkande uttalanden.

Umgänget mellan människor kräver också en inte obetydlig frihet att säga sådant som är nedsättande mot andra. I förarbetena sägs att det är givet att man i umgänget med närstående eller annars i en förtrolig krets ofta bör kunna vara mindre nogräknad och lägga mindre band på sin tunga än annars (prop. 1962:10 del B s. 144).

Andra stycket innehåller också som framgår ovan en regel om sanningsbevisning. Denna regel ska dock inte ses som en huvudregel – utgångspunkten är ju att en ärekränkande beskyllning straffbeläggs oavsett om den är sann eller inte. Bevisning om uppgiftens sanningshalt får endast föras om uppgiftslämnaren varit skyldig att uttala sig eller det med hänsyn till omständigheterna ändå varit försvarligt att

¹⁵ Berggren m.fl., under rubriken Sanningsbevisning.

lämna uppgift i saken. Bevisbördan är här omkastad på så sätt att det alltså är den tilltalade som ska visa att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skälig grund för den.

Om ett förtalsbrott är att anse som grovt ska ansvar dömas för *grovt förtal* enligt 5 kap. 2 § brottsbalken. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas, om uppgiften genom sitt innehåll eller den omfattning i vilken den blivit spridd eller eljest var ägnad att medföra allvarlig skada.

Om gärningen inte är att bedöma som förtal eller grovt förtal kan den som ”smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom”, dömas för *förolämpning* till böter enligt 5 kap. 3 § första stycket brottsbalken. Om brottet är grovt döms enligt andra stycket till böter eller fängelse i högst sex månader. Vad som kan vara försvårande omständigheter vid en bedömning av om brottet är att anses som grovt anges inte i lagtexten.

Det som är utmärkande för förolämpningsbrottet – och till skillnad från förtalsbrottet – är att uttalandet ska riktas till den berörda personen själv.

Förolämpning är, som framgår av lagtexten, en subsidiär brottstyp till förtalsbrottet. Bestämmelsen kan alltså bara tillämpas om det inte är aktuellt att döma förtal. Beskrivningarna av brotten är dock olika och bestämmelsen om förolämpning är inte avsedd som ett reservstadgande i förhållande till förtalsbrottet.¹⁶ En viktig skillnad mellan beskrivningarna är att förolämpning inte förutsätter lämnande av en uppgift. Den brottsliga gärningen omfattar beteenden som är inriktade på att sära den utsattes känslor. Som skymfligt beteende torde i första hand muntliga eller skriftliga yttranden komma i fråga. Också en förolämpande eller nedsättande kroppsrörelse omfattas, t.ex. en obscen gest. Dessutom har s.k. realinjurier, dvs. handlingar riktade mot någons kropp, förutsatts kunna leda till ansvar för förolämpning. De senare torde dock i stor utsträckning kunna nå upp till ansvar för ofredande.¹⁷

¹⁶ Berggren m.fl., under rubriken Inledning.

¹⁷ Berggren m.fl., under rubriken Förolämpning av en person och Göran Nilsson, *Brottsbalk (1962:700) 5 kap. 3 §*, Lexino 2014-03-01).

8.3.1 Exempel på vad som kan utgöra – och inte utgöra – förolämpning enligt viss praxis

I NJA 1989 s. 374 bedömde Högsta domstolen att uttalandet ”jävla svartskalle” hade syftat till och var ägnat att kränka målsägandens självkänsla. Uttalandet bedömdes därför som förolämpning enligt 5 kap. 3 § brottsbalken.

Yttrandet ”era jävla as, jag hatar er, era jävla fascistjävlar” som riktades mot poliser och uttalades i samband med ett polisingripande bedömdes som förolämpning av polismännen i NJA 1994 s. 557. Högsta domstolen uttalade att det hos polismän i tjänsteutövning bör finnas en viss tolerans mot att personer som blivit föremål för ingripande ger uttryck för sina känslor i mindre väl valda ordalag. I det aktuella fallet hade dock den tilltalade enligt domstolen överskridit vad som kunde godtas.

NJA 2004 s. 331 gällde också yttranden som uttalats i samband med ett polisingripande. Den tilltalade hade kallat polismännen för ”grisar” och ”svin”. Domstolen uttalade att det är tydligt att ord som ”grisar” och ”svin” kan användas för att smäda och att det då kan föranleda straffansvar för förolämpning. I det aktuella fallet hade den tilltalade dock uttalat orden mera för att ge uttryck för sin egen ilska och fysisk smärta än i syfte att skymfa konstaterade domstolen vidare. Polismännens ärekänsla kunde därför inte anses ha blivit sårad på det sätt som förutsätts för ansvar för förolämpning.

Uttrycket ”jävla negerfitta” bedömdes i RH 2011:5 som förolämpning. Yttrandet kom från en skolelev och riktades mot en annan jämnårig elev. Hovrätten uttalade att det förolämpande uttryck som hade använts med anspelning på målsägandens hudfärg uppenbarligen hade haft syftet att såra målsägandens självkänsla. Uttrycket kunde enligt hovrätten inte ursäktas av att den tilltalade känt sig provocerad av målsäganden.

I Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 13 juli 2015 (mål nr B 1272-15) prövade hovrätten om uttalandet ”Sieg Heil” i kombination med att den tilltalade gjorde en hitlerhälsning mot målsäganden utgjorde förolämpning. Målsäganden uppgav i målet att han blev ledsen över att det fanns människor som hade sådana åsikter som den tilltalade. Hovrätten konstaterade att uttrycket i kombination med eller utan hitlerhälsning är starkt förbundet med nazismens grundtankar om en folkgrupps överlägsenhet i förhållande till andra

folkgrupper och att i de fall där yttrandet fått en större spridning har det lett till fällande domar för hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken. Enligt hovrättens uppfattning var det inte självklart att en yttring av sympati för något allmänt oönskat eller olämpligt är sårande eller kränkande för en annan persons självuppfattning. Även om uttalandet och hitlerhälsningen var mycket olämpligt medförde inte dessa att målsäganden skulle anses personligen smäddad eller förolämpad. Gärningen bedömdes alltså inte som förolämpning.

8.3.2 Åtalsregler för ärekränkingsbrotten

Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken ska åklagare väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om inte annat är föreskrivet. Ärekränkingsbrotten är dock enligt svensk rätt i princip målsägandebrott. Huvudregeln beträffande dessa brott är alltså att målsäganden är hänvisad till att väcka enskilt åtal. I 5 kap. 5 § brottsbalken anges att brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av någon annan än målsäganden. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får dock åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser förtal, grovt förtal eller vissa typer av förolämpning – nämligen förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse eller förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.¹⁸ Att lägga märke till här är alltså att unga personer har ansetts vara i behov av ett särskilt skydd beträffande ärekränkingsbrotten.

Tidigare uppställdes ett krav på att åklagaren, under samma förutsättningar, fick väcka åtal om det av *särskilda skäl* ansågs påkallat från allmän synpunkt. I förarbetena angavs att avsikten var att allmän åklagare i fråga om förtalsbrott endast skulle ingripa i särskilt kvalificerade fall (prop. 1962:10 del C s. 188). Genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 2014 utvidgades emellertid den allmänna åtalsrätten på så sätt att kravet på särskilda skäl togs bort. Bakgrunden

¹⁸ I bestämmelsens andra och tredje stycke anges vissa andra regler när fråga är om förtal om avliden och vid kränkning av företrädare för främmande makt.

till lagändringen är framför allt att internet har möjliggjort en mycket stor och snabb spridning av information. Informationen är lätt sökbar och blir kvar på internet en lång tid. Det påpekas också att det under senare tid har uppmärksammats att klimatet i olika diskussionsfora är hårt och att många, inte minst unga personer, ”hängs ut” på nätet på ett sätt som kan drabba dem avsevärt (prop. 2013/14:47 s. 25).

Utgångspunkten numera är enligt förarbetena att allmänt åtal i fortsättningen inte ska begränsas till de mest kvalificerade fallen. Allmänt åtal bör ofta kunna anses påkallat från allmän synpunkt när det finns ett klart samhällsintresse i att brottet beivras. Ett sådant samhällsintresse kan föreligga om en brottstyp tar sig särskilt grova uttryck eller får en stor utbredning i samhället. Det kan t.ex. röra sig om ärekränkingsbrott som begås via internet eller på andra sätt får en stor spridning bland allmänheten. En förutsättning bör dock vara att det inte handlar om brott av endast mindre allvarlig karaktär. Allmänt åtal bör också ofta anses vara påkallat ur allmän synpunkt när det finns starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Om en enskild person har drabbats mycket hårt objektivt sett av att bli förtalad eller förolämpad bör allmänt åtal i princip väckas. Vid bedömningen av hur hårt en enskild kan anses ha drabbats är det naturligt att beakta den ärekränkande uppgiftens karaktär och spridning som uppgiften har fått. Även det förhållandet att brottet har riktat sig mot en ung person kan ha betydelse (prop. 2013/14:47 s. 38).

8.3.3 Pågående reformarbete

Mot bakgrund av samhällsutvecklingen och att den tekniska utvecklingen har lett till nya beteendemönster har Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten bl.a. fått i uppdrag att se över det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet. Uppdraget omfattar bl.a. de befintliga reglerna om förtal och förolämpning. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2016.

8.4 Förledande av ungdom och ofredande

Under förarbetet med 1949 års tryckfrihetsförordning förutsattes att en bestämmelse mot spridande av olämpliga tryckalster bland barn och ungdom skulle införas i strafflagen. Mot denna bakgrund infördes stadgandet i 6 kap. 2 § TF där det anges att utan hinder av tryckfrihetsförordningen ska gälla vad som är stadgat i lag för det fall någon bland barn och ungdom sprider tryckt skrift som genom sitt innehåll kan verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran. Straffbestämmelsen förledande av ungdom togs sedan in i och trädde i kraft samtidigt som brottsbalken. Bestämmelsen finns i 16 kap. 12 § och har följande lydelse.

Den som bland barn eller ungdom sprider en skrift, bild eller teknisk upptagning som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, döms för *förledande av ungdom* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Någon särskild åldersgräns för vem som räknas som barn eller ungdom nämns varken i lagtexten eller i förarbetena. Huruvida ett spridande ska anses ha skett bland barn eller ungdom får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Vägledning i detta hänseende kan fås av farekravet och av stadgandets syfte (prop. 1962:10 del B s. 237).¹⁹

Bestämmelsen avser yrkesmässig eller annars mera planmässig spridning till just barn och ungdom, t.ex. genom utsändande av reklambroschyrer till skolungdomar eller distribution i närheten av en skola eller annan samlingsplats för ungdom. Bestämmelsen gäller dock inte försäljning genom den vanliga bokhandeln och inte heller enstaka försäljning eller överlämnande till en ung person (prop. 1962:10 del B s. 237). Med att innehållet kan verka förråande menas enligt Petrén/Ragnemalm i första hand ”rashetspropaganda, mordskildringar och andra moral och gängse seder grovt sårande framställningar”.²⁰ Benämningen ”sedliga fostran” tar med ett lite modernare språk närmast sikte på något som har med sexuallivet att göra.²¹

¹⁹ Se också Berggren m.fl, kommentaren till 16 kap. 12 § under rubriken Barn och ungdom.

²⁰ Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, tolfte upplagan, 1980, s. 431.

²¹ Berggren m.fl., under rubriken Brottet förledande av ungdom.

Enligt Jareborg avses främst att någon ”får en snedvriden uppfattning om sexuallivet”.²²

För ansvar behöver det inte påvisas att fara faktiskt uppstått för någons ”sedliga fostran” eller att någon blivit förråad till sin karaktär. Det räcker med att exempelvis en skrift *kan* medföra en sådan fara. Jareborg har uttryckt att det räcker att ”det är existensiellt möjligt och någorlunda plausibelt” att t.ex. en skrift skulle leda till sådan fara eller karaktärsförändring.²³

4 kap. 7 § brottsbalken innehåller en straffbestämmelse om ofredande. I bestämmelsen anges att den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan döms för ofredande. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år.

Tryckfrihetsförordningens s.k. brottskatalog i 7 kap. 4 § har inte någon straffbestämmelse som motsvarar brottsbalkens förledande av ungdom och ofredande. Det innebär alltså att det alltid är allmän åklagare som ska väcka åtal, eftersom det inte är fråga om ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

8.5 Begreppet hatbrott

Något kort om begreppet hatbrott bör också nämnas. Hatbrott är ett begrepp som saknar en entydig och allmänt vedertagen definition. I svensk rätt finns det tre lagrum som sätter ramarna för vad ett hatbrott är. Dessa är hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken), olaga diskriminering (16 kap. 9 § brottsbalken) och straffskärpningsregeln (29 kap. 2 § 7 brottsbalken).²⁴

Straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 7 innebär att i princip vilket brott som helst, vid sidan av hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, kan vara ett hatbrott. Det avgörande är här om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.

²² Nils Jareborg, *Brotten*, Tredje häftet, *Brotten mot allmänheten och staten*, 1986, s. 14.

²³ Jareborg, s. 140.

²⁴ Brottsförebyggande rådet (BRÅ), *Hatbrott 2014, Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott (rapport 2015:13)*, s. 19.

9 Diskrimineringslagen

9.1 Inledning

Skolan har en skyldighet att på olika sätt agera när en elev diskrimineras eller utsätts för kränkande behandling. En skolledning kan alltså inte under sådana förhållanden förhålla sig passiv. Om en lärare eller annan skolpersonal får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller kränkande behandling i samband med verksamheten är han eller hon skyldig att anmäla detta till rektorn.

Det kan i vissa fall vara en svår uppgift att avgöra när en sådan anmälan är befogad. Syftet med det här kapitlet är att översiktligt presentera de diskrimineringsbestämmelser som finns på utbildningsområdet för att klargöra vilka regler som finns och hur de ska tillämpas. I nästföljande kapitel, kapitel 10, redogörs sedan för de bestämmelser som berör kränkande behandling.

Bestämmelser om diskriminering och kränkande behandling på skolområdet samlades tidigare i lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. När den nya diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft år 2009 flyttades bestämmelserna om förbud mot diskriminering av barn och elever till den lagen. Under lagstiftningsarbetet ansågs det dock inte lämpligt att låta bestämmelserna om förbud mot kränkande behandling vara en del av den nya diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 476). Dessa bestämmelser placerades därför i stället i ett nytt kapitel (14 a §) i skollagen (1985:1100). Numera återfinns bestämmelserna om kränkande behandling i skollagens (2010:800) kapitel 6. Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering har lämnat vissa förslag som rör skolområdet i sitt betänkande (SOU 2014:14). Dessa förslag redovisas kort i avsnitt 10.2.6.

9.2 Bestämmelser om diskriminering

Särskilda bestämmelser om förbud mot diskriminering finns inom en rad olika områden. Dessutom finns ett målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § femte stycket RF som anger att det allmänna ska motverka diskriminering. Det femte stycket inleds med att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Därefter anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

I regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter finns också två paragrafer riktade mot diskriminering och med lagstiftaren som adressat. I 2 kap. 12 § stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. I 2 kap. 13 § stadgas att lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

När det gäller skolområdet finns numera som nämns ovan bestämmelser om förbud mot diskriminering i diskrimineringslagen. Skolverket har beslutat om allmänna råd på detta område, se Skolverkets allmänna råd mot diskriminering och kränkande behandling (SKOLFS 2012:10). Skolverket ger också ut skriften *Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling* som återger de allmänna råden och också innehåller kommentarer till dessa råd. Härutöver finns stödmaterial på området, bl.a. ger Diskrimineringsombudsmannen (DO) ut ett handledningsmaterial som syftar till att upptäcka risker för diskriminering, trakasserier och andra kränkningar i skolan.

Det bör uppmärksammas att sådana handlingar och underlåtenheter som redovisas här enligt reglerna i diskrimineringslagen också i vissa fall kan utgöra brott enligt brottsbalken (såsom bl.a. ofredande, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp eller tjänstefel). Ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning samt hets mot folkgrupp har behandlats i kapitel 8.

9.3 Bestämmelser i diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §). Lagen innefattar alltså sju olika diskrimineringsgrunder. Lagen är tvingande med vilket menas att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen (1 kap. 2 §). Samtidigt som den nya diskrimineringslagen trädde i kraft utvidgades Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppgifter. Enligt 4 kap. 1 § ska DO utöva tillsyn över att lagen följs.

9.3.1 Diskrimineringsbegreppen och särskilt om begreppen direkt diskriminering, indirekt diskriminering och trakasserier

Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering. I 1 kap. 4 § behandlas diskrimineringsbegreppet. Det finns numera sex former av diskriminering vilka definieras i var sin punkt i bestämmelsen; direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. I förarbetena utvecklas vad som avses med varje diskrimineringsbegrepp (se särskilt prop. 2007/08:95 s. 486 ff. och prop. 2013/14:198 s. 124 ff.). Nedan kommer tre av dessa begrepp att särskilt förklaras, nämligen direkt diskriminering, indirekt diskriminering och trakasserier. I prop. 2007/08:95 s. 486 ff. anges bl.a. följande när det gäller dessa begrepp.

Direkt diskriminering

Med *direkt diskriminering* avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna (1 kap. 4 § 1). Det är alltså tre kriterier som avgör om det är fråga om direkt diskriminering, nämligen missgynnande, jämförelse och orsakssamband.

Missgynmandet

Med missgynnande menas att någon, t.ex. en elev, försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Även obehag och personligt lidande på grund av trakasserier kan utgöra missgynnande. Ett missgynnande kan bestå i både handlande och underlåtenhet att handla.

Det finns inget krav på att ett missgynnande ska ha drabbat en identifierbar person (se EU-domstolens dom i mål C-81/12 *Asociația Accept*).

Jämförelsen

Hur den person som menar sig ha blivit diskriminerad har behandlats ska jämföras med hur någon eller några andra personer behandlas, har blivit behandlade eller skulle ha behandlats. Endast om jämförelsen visar en avvikelse från hur någon annan person som befinner sig i en jämförbar situation behandlas kan behandlingen bedömas som diskriminering. Det är naturligt att jämförelsen i allmänhet görs med en annan faktiskt existerande person. Om det inte finns någon verklig person att jämföra med får jämförelsen göras med en tänkt jämförelseperson (en hypotetisk jämförelseperson).

Orsakssambandet

Den tredje nödvändiga förutsättningen för direkt diskriminering är att det finns ett orsakssamband mellan missgynmandet och diskrimineringsgrunden. Ett sådant samband kan vara starkt eller svagt. Allra starkast är det om det finns en avsikt att missgynna en person på grund av någon av diskrimineringsgrunderna. I det fallet finns tydligt det nödvändiga orsakssambandet. En diskriminerande avsikt är emellertid inte nödvändig för att diskriminering ska kunna vara för handen. Om någon missgynnar någon annan för att tillmötesgå en tredje persons önskemål finns det nödvändiga orsakssambandet.

Indirekt diskriminering

Med *indirekt diskriminering* avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön osv., såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (1 kap. 4 § 2). Vid indirekt diskriminering är missgynnande, jämförelse och intresseavvägning avgörande kriterier.

Missgynnande

Med missgynnande i fråga om indirekt diskriminering menas detsamma som i fråga om direkt diskriminering – faktisk liden skada, obehag eller annan nackdel. Missgynnande uppstår när någon tillämpar en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som verkar neutralt, men som vid en närmare granskning i praktiken typiskt sett missgynnar personer som tillhör någon av de grupper som skyddas i lagstiftningen. Det tar sig uttryck i att de personerna jämfört med andra har svårare att uppfylla kriteriet eller bestämmelsen eller att förfaringssättet medför en negativ effekt för dem.

Jämförelsen

För att avgöra om ett krav kan komma att särskilt missgynna personer ur en viss grupp måste en jämförelse göras mellan den grupp som en person tillhör och någon annan grupp. Jämförelsen måste ta sikte på den andel som kan eller inte kan uppfylla kravet i de grupper som jämförs. Om jämförelsen visar en betydande skillnad i de båda gruppernas möjligheter att typiskt sett uppfylla kravet, talar detta för att indirekt diskriminering är för handen. Det måste göras en faktisk jämförelse mellan de grupper som är aktuella. I detta sammanhang används inte hypotetiska jämförelsepersoner.

Intresseavvägningen

Den s.k. intresseavvägningen är avgörande för frågan om ett visst förfarande ska anses vara tillåtet eller om det utgör indirekt diskriminering. För att en åtgärd som typiskt sett har negativa effekter för en viss grupp ändå ska vara tillåten måste två krav vara uppfyllda. För det första måste syftet vara objektivt sett godtagbart. När det är fastställt att ett till synes neutralt kriterium typiskt sett missgynnar en viss grupp är frågan om den som tillämpar kriteriet eftersträvar att uppnå ett berättigat syfte. Detta syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om ickediskriminering. För det andra måste åtgärden (medlet för att uppnå syftet) vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra ickediskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, utgör missgynnandet i princip indirekt diskriminering i strid med lagen.

Trakasserier

Trakasserier innebär enligt diskrimineringslagen ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna (1 kap. 4 § 4). Enligt de EU-direktiv som ligger till grund för diskrimineringsbegreppen ska trakasserier anses vara diskriminering när ett oönskat beteende som har samband med någon av de grunder som anges i direktiven syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks och att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller kränkande stämning skapas (prop. 2007/08:95 s. 105).¹ Uppräkningen ska inte förstås som fem rekvisit, utan ett rekvisit.²

I förarbetena (prop. 2007/08:95 s. 492 f.) anges vidare bl.a. följande. Trakasserier är handlingar, beteenden eller bemötanden som kränker den utsattes värdighet på ett sätt som har anknytning till

¹ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT 2006, L 2014/23 där "harassment" förklaras med "where unwanted conduct related to the sex of a person occurs with the purpose or effect of violating the dignity of a person, and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment".

² Mikael Hansson, En kommentar till privaträttsliga diskrimineringsförbud med utgångspunkt i DCFR bok II kapitel 2, SvJT 2012, s. 961 (fotnot 44).

de skyddade diskrimineringsgrunderna. Trakasserier kan avse fysiskt, verbalt eller annat uppträdande. Handlingarna eller bemötandet ska innebära missgynnande i form av skada eller obehag och på så sätt kränka den enskildes värdighet. Helt bagatellartade skillnader i bemötande bör inte betraktas som missgynnande och därmed trakasserier. Det bör vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar. Exempel på diskriminerande trakasserier är nedsättande tillmälen på grund av den utsattes eller någon annans tillhörighet eller anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Det kan handla om rasistiska texter, bilder, märken och klotter eller sådant som att någon visslar, stirrar eller gör kränkande gester. Trakasserier kan vidare avse nedsvärtning eller ett förlöjligande eller förnedrande uppförande som t.ex. kommentarer om utseende eller beteende. Attityder och skämt m.m. som inte riktas mot en eller flera individer omfattas i princip inte. Upprepade nedsättande uttalanden som riktas till en större grupp kan dock komma att betraktas som diskriminering om någon i gruppen gjort klart att yttrandena uppfattas som kränkande. Ett handlingssätt eller bemötande som för omgivningen eller isolerat framstår som harmlöst, kan övergå till att bli trakasserande när det upprepas och då den drabbade klargör att beteendet är kränkande.

För att det ska vara fråga om trakasserier ska handlandet eller beteendet vara oönskat. Det är den utsatte som avgör om beteendet eller handlingarna är oönskat och kränkande. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån antaganden om en allmänt omfattad mening om vilka beteenden som typiskt sett kan sägas vara "ägnade att" kränka någons värdighet.

Den som trakasserar måste ha insikt om att hans eller hennes beteende kränker någon på ett sätt som kan utgöra diskriminering. Den trakasserade bör göra klart för den som trakasserar att beteendet upplevs som kränkande. Det betyder i praktiken att en person inte med framgång kan påstå sig vara diskriminerad genom trakasserier om han eller hon inte låter den som står för trakasserierna förstå att han eller hon känner sig kränkt av anspelningarna gentemot någon av de skyddade kategorierna. I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att kränkningen utan vidare måste stå klar för den som trakasserar. I de fallen behövs inga särskilda påpekanden från den som känner sig trakasserad.

Ett handlingsätt eller bemötande ska ha ett orsakssamband med den diskrimineringsgrund som är aktuell för att utgöra trakasserier i lagens mening.

9.3.2 Diskrimineringsförbud på utbildningsområdet

2 kap. 5 § diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering på utbildningsområdet. Bestämmelsen anger att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (2010:800) eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Vidare anges att anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

Begreppet ”utbildningsanordnare” används som en allmän samlingsterm för den som bedriver verksamhet enligt skollagen eller annan utbildningsverksamhet. Förbudet omfattar alla diskrimineringsgrunderna och alla former av diskriminering. Det avser beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ansökningar och ärenden, vidare underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötande (prop. 2007/08:95 s. 505).

Med ”verksamhet som avses i skollagen” avses utbildning och annan verksamhet som regleras i den lagen. Att någon bedriver ”annan utbildningsverksamhet” syftar på flera olika former av utbildning, t.ex. högskoleutbildning enligt högskolelagen (1992:1434). Utanför diskrimineringsområdets tillämpningsområde faller sådant som inte naturligt kan ses som bedrivande av en ”verksamhet”, t.ex. privatlektioner som lämnas i hemmet i något skolämne (prop. 2007/08:95 s. 505 f).

Enligt bestämmelsen ska anställda och uppdragstagare i verksamheten likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget. Det betyder att handlande av dessa kategorier ska betraktas som handlande av utbildningsanordnaren.

I förarbetena diskuteras hur den krets vars handlande eller underlåtenhet binder utbildningsanordnaren ska avgränsas och preciseras.

Det är till en början klart att utbildningsanordnaren genom sina beslut kan bryta mot diskrimineringsförbudet.

När det vidare gäller anställda hos en utbildningsanordnare svarar utbildningsanordnaren för arbetstagares handlande, bemötande etc. som förekommer i tjänsten, alltså inom ramen för anställningen. I fråga om lärares relationer med elever på det skollagsreglerade området ska utbildningsanordnaren svara för det som förekommer under lektioner, i skolan över huvud taget och det som har samband med tjänsteåligganden men inte sker i skolan eller på skoltid. Det kan vara fråga om t.ex. vad som kan förekomma under en skolresa. Därutöver omfattas även kontakter på fritiden om det drabbar någon elev som läraren har att göra med i sitt arbete.

Samma synsätt gäller beträffande motsvarande personalkategorier i övrig skollagsreglerad verksamhet och dem som är verksamma på grund av ett uppdrag. När det däremot gäller personal som i sin yrkesutövning inte har direkt med barn eller elever att göra, t.ex. en lokalvårdare, görs en något annan bedömning. Bemötande eller annat handlande från sådan personal i skolan svarar utbildningsanordnaren för men vad dessa personalkategorier gör på fritiden kan denne inte svara för (prop. 2007/08:95 s. 191 f.).

Även i övrigt likställs anställda och uppdragstagare med utbildningsanordnaren. Sålunda anges därvid i förarbetena att när det finns ett anställnings- eller uppdragsavtal mellan en utbildningsanordnare och t.ex. lärarpersonal, kursledare eller föreläsare bör utbildningsanordnarens ansvar omfatta fel och försummelse av dessa och det oavsett vem som är utbildningsanordnare. Det får förutsättas att utbildningsanordnaren genom avtal eller på annat sätt gör klart att lagens diskrimineringsförbud och utbildningsanordnarens ansvar avser även uppdragstagares handlande. Denna regel bör kunna tjäna som incitament för utbildningsanordnare att vara noggranna i sina val av medarbetare eller samarbetspartners. Skulle en utbildningsanordnare med tillämpning av regeln i 2 kap. 5 § tvingas betala diskrimineringsersättning för diskriminering som en uppdragstagare orsakat, bör det vara möjligt att utbildningsanordnaren regressvis söker få sin kostnad ersatt av det företag eller den person som vållat den (prop. 2007/08:95 s. 193).

I förarbetena lyfts exemplet fram att en person som fått i uppdrag att undervisa inom gymnasieskolan med stöd av lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan (numera 23 kap. 4 § skol-

lagen [2010:800]) trakasserar en elev. I ett sådant fall är det således utbildningsanordnaren som anses ha diskriminerat eleven. Det ansvar som en utbildningsanordnare har mot deltagarna sträcker sig emellertid inte till medhjälpare som står utanför verksamhetens organisation eller inte är verksamma i själva arbetet (prop. 2007/08:95 s. 193 och 507).

Till belysning av det nu sagda ges i det följande några exempel som har sin utgångspunkt i en gymnasieskola med elever som går yrkesprogram. Om skolan bjuder in en verkstadsägare för att under lektionstid berätta om arbetet som bilreparatör får detta anses ligga inom ramen för undervisningen och alltså också inom utbildningsverksamheten. Utbildningsanordnaren har då ansvaret för verkstadsägaren enligt 2 kap. 5 §. Om samma verkstadsägare kommer till skolan för att dels berätta om arbetet på sin verkstad, dels i rekryteringssyfte marknadsföra sin arbetsplats är fortfarande verkstadsägarens besök på skolan att se som en del av utbildningsverksamheten. En annan situation som kan tänkas är att verkstadsägaren ställer ut en utställning i skolan med olika objekt som tillverkats eller används på verkstaden. Också den här situationen omfattas av utbildningsverksamheten. Ändras exemplet så att utställningen i stället ordnas på kvällstid inom ramen för elevrådets verksamhet så faller den dock utanför begreppet utbildning. Som en variant på den sistnämnda situationen kan tänkas att elevrådet i samverkan med skolan anordnar utställningen. Saken blir nu svårare att avgöra. I och med att skolan är med som arrangör torde dock resultatet bli att utställningen omfattas av utbildningsverksamheten, trots att den äger rum under kvällstid och efter skoldagen.

Det kan noteras att förbudet mot diskriminering i 2 kap. 5 § inte gäller diskriminerande handlingar som en elev utsätter en annan elev för. Den typen av handlingar fångas i stället upp av diskrimineringslagen på så sätt att det föreskrivs att utbildningsanordnaren har en skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier i 2 kap. 7 §. Denna bestämmelse omfattar exempelvis också en elevs trakasserande beteende. I 3 kap. (14–16 §§) finns vidare bestämmelser om att utbildningsanordnaren också ska bedriva olika aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter för barn, elever och studenter samt förebygga och förhindra att de utsätts för trakasserier som har samband med vissa av diskrimineringsgrunderna (se avsnitt 9.3.4).

9.3.3 Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier

Om en utbildningsanordnare får kännedom om att ett barn eller en elev, student eller studerande som deltar i eller söker till utbildningsanordnarens verksamhet anser sig i samband med verksamheten ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier, är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna. I förekommande fall ska utbildningsanordnaren vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden. Detta anges i 2 kap. 7 § diskrimineringslagen.

En första förutsättning för att utrednings- och åtgärdsskyldigheten ska kunna göras gällande är att utbildningsanordnaren får kännedom om de påstådda trakasserierna. Detta anses till en början vara fallet när någon med ledningsfunktion i verksamheten, t.ex. rektor eller någon som är huvudman för verksamheten, får sådan kännedom. Utbildningsanordnaren är dock också utrednings- och åtgärdsskyldig när annan personal i verksamheten, t.ex. en lärare eller en skolsköterska, får kännedom om att en deltagare i eller sökande till verksamheten anser sig utsatt för trakasserier (prop. 2007/08:95 s. 509). Av 6 kap. 10 § andra stycket skollagen framgår att en lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn eller förskolechefen. En förskolechef eller rektor som får samma kännedom är skyldig att anmäla detta till huvudmannen.

Innebörden av uttrycket ”i samband med verksamheten” är att utbildningsanordnaren ska reagera mot trakasserier hos utbildningsanordnaren, men också mot trakasserier som inträffar på annan plats om händelserna har ett naturligt samband med utbildningsanordnarens verksamhet. Ett exempel är trakasserier i samband med en skolutflykt eller en skolfest (prop. 2007/08:95 s. 509 f.). Uttrycket ”i samband med verksamheten” får vidare belysning av Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 25 juni 2014 i mål nr 8148-8150-13, det s.k. Lundsbergsmålet. Se vidare om det i avsnitt 10.2.4.

Att märka är att det i bestämmelsen inte görs någon särskild begränsning av utbildningsanordnarens skyldighet med avseende på vem som uppträder trakasserande. Skyldigheten att utreda och vid-

ta åtgärder omfattar exempelvis det fallet att en elev trakasserar en annan elev eller att en lärare eller annan anställd trakasserar en deltagare i verksamheten. Skyldigheten sträcker sig dock längre än så och tar även sikte på konsulter och andra som utbildningsanordnaren anlitar i sin verksamhet (prop. 2007/08:95 s. 299 och 510).

9.3.4 Aktiva åtgärder

Det tredje kapitlet i diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder. Bestämmelser för att med sådana åtgärder främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsväsendet finns i 14–16 §§.

I 3 kap. 14 § anges att en utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, utbildning enligt högskolelagen (1992:1434) eller utbildning som kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska inom ramen för denna verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. I 15 § anges vidare att en sådan utbildningsanordnare som avses i 14 § ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev eller student som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier som har samband med de i 14 § angivna diskrimineringsgrunderna.

3 kap. 16 § innehåller bestämmelser om en utbildningsanordnares skyldighet att upprätta en likabehandlingsplan. Enligt paragrafen ska en utbildningsanordnare som avses i 14 § varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten, oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. Planen ska också omfatta en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra trakasserier som avses i 15 §. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. Bestämmelsen anger

också att en redovisning av hur de planerade åtgärderna enligt första stycket har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

9.3.5 Påföljder m.m.

Som redan har nämnts har DO tillsynsuppgifter enligt lagens 4 kap. Härtill kommer en rätt för DO att föra talan för den enskildes räkning (6 kap. 2 §).

Den som bryter mot förbuden mot diskriminering eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier ska betala diskrimineringsersättning. Om det finns särskilda skäl kan ersättningen sättas ned helt eller delvis. Detta framgår av 5 kap. 1 §. På utbildningsområdet vilar ersättningskyldigheten på huvudmannen för den aktuella verksamheten enligt 5 kap. 2 §. Det kan i detta sammanhang nämnas att det i förarbetena anges att det bör vara möjligt att en utbildningsanordnare regressvis söker få sin kostnad ersatt av det företag eller den person som vållat den, om utbildningsanordnaren med tillämpning av 2 kap. 5 § tvingas betala diskrimineringsersättning för diskriminering som en uppdragstagare orsakat (prop. 2007/08:95 s. 193).

Mål som rör utbildningsområdet handläggs som tvistemål vid allmän domstol. I 6 kap. 3 § finns en särskild bestämmelse om bevisbördans placering i sådana mål. Bestämmelsen lyder:

Om den som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier, är det svaranden som ska visa att diskriminering eller repressalier inte har förekommit.

10 Kränkande behandling

10.1 Inledning

I kapitel 9 har redovisats bestämmelser om förbud mot diskriminering av elever. I detta kapitel redogörs för bestämmelserna i 6 kap. skollagen om förbud mot kränkande behandling.

10.2 6 kap. skollagen

I skollagens (2010:800) 6 kap. finns bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling. Bestämmelserna har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever och tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt lagen (1 §).

Bestämmelserna innehåller ett förbud mot kränkande behandling av barn och elever som gäller huvudmannen och skolpersonalen. Förbudet riktas alltså inte mot barn och elever. Kränkningar barn och elever emellan ska i stället motverkas genom olika aktiva åtgärder och skyldighet för skolan och dess personal att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling.

10.2.1 Begreppet kränkande behandling m.m.

I 6 kap. 3 § definieras elev, barn, personal, huvudman och kränkande behandling. *Elev* har samma definition som den som anges i 1 kap. 3 §, nämligen den som deltar i utbildning enligt skollagen med undantag för barn i förskolan. Utöver den här definitionen avses också med elev den som söker annan utbildning än förskola enligt lagen. Med *barn* avses den som deltar i eller söker plats i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. Benämningen *personal* avser anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt skollagen. I

personalbegreppet ingår personer med ledningsfunktion i verksamheterna, dvs. även rektor eller motsvarande, varför dessa inte behöver anges särskilt i övriga paragrafer där deras skyldigheter inte avviker från annan personal (prop. 2007/08:95 s. 575).

Med *kränkande behandling* avses ett uppträdande som utan att vara diskriminerande enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet. Det som avses är kränkande yttranden, den mobbning och liknande beteenden som har sin grund i att någon exempelvis är överviktig, har en viss hårfärg eller är ”plugghäst” etc. Kränkande behandling kan dock föreligga utan att den som kränker anger någon specifik egenskap hos det barn eller den elev som utsätts för kränkningar. Att man utan verbala nedsättande omdömen över exempelvis någons hårfärg eller klädsel ger uttryck för sitt missnöje med jämna mellanrum genom att t.ex. knuffa eller rycka någon i håret eller sätta krokben för personen i fråga kan också utgöra kränkande behandling i lagens mening. Också psykiska kränkningar genom t.ex. utfrysning omfattas av begreppet (prop. 2005/06:38 s. 136 f).

Diskriminerande handlingar ryms språkligt inom begreppet ”kränkande behandling” men är mer avgränsande. Eftersom ett uppträdande, för att det ska bedömas som kränkande behandling, inte ska vara diskriminerande enligt diskrimineringslagen är det alltså bestämmelserna i diskrimineringslagen som styr omfattningen av vad som är en kränkande behandling enligt skollagen. Med detta menas att det är först efter att det har konstaterats att en handling inte ryms inom begreppet diskriminering som det blir aktuellt att se om den i stället kan ses som en kränkande behandling. En kränkande behandling utgör därför per definition inte diskriminering enligt diskrimineringslagen.

Liksom när det gäller diskriminering gäller för kränkande behandling att det ska vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar. Till skillnad från trakasserifallen måste det i dessa fall stå klart för den som utsätter någon för sådan kränkande behandling att han eller hon kränker personen i fråga. Eftersom det i dessa fall inte finns någon klart skyddad kategori måste det barn eller den elev som känner sig illa behandlad, såvida det inte är uppenbart att beteendet är kränkande, göra klart för den som betar sig illa att han eller hon känner sig kränkt av dennes uppträdande (prop. 2005/06:38 s. 137).

Det kan vara problematiskt med gränsdragningen mellan olika begrepp inom området för kränkningar. Bagatellartade företeelser

som är naturliga på det stadium där det förekommer ordinära bråk mellan barn i de lägre åldrarna utesluts, eftersom det finns ett krav på att det ska röra sig om uppträdanden som kränker elevens värdighet (SOU 2004:50 s. 124).

I förarbetena anges vidare bl.a. följande. En rättmätig tillrättavisning av en lärare kan exempelvis ibland upplevas av en elev som en kränkning under det att omgivande kamrater ser den som nödvändig för att skapa arbetsro. En pojke eller flicka kan alltså uppleva sig kränkt även om det i sammanhanget är berättigat med en tillsägelse. Enligt barnkonventionen (artikel 28) ska alla lämpliga åtgärder vidtas för att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med konventionen. Det är naturligtvis inte rimligt att varje beteende som ett barn eller en elev subjektivt upplever som en kränkning ska kunna leda till en anmälan. Det är skillnad mellan å ena sidan en trött och stressad lärares ogenomtänkta tillsägelser eller tonåriga flickors och pojkars många gånger retsamma jargong och å andra sidan mobbning och trakasserier. Det handlar om värdegrunden och om förskoleverksamhetens, skolbarnomsorgens, grundskolans och gymnasieskolans uppdrag att fostra, samtidigt som det är en fråga om att respektera såväl barnets som elevens integritet och självkänsla (prop. 2005/06:38 s. 103).

Detta är ett stort dilemma i det praktiska arbetet. Kränkningens begreppet är vitt i sin principiella utformning och tar sin utgångspunkt i den subjektiva uppfattningen hos den som uppfattar sig som kränkt. Det kan vara mycket svårt att i praktiken hantera detta med korrekta avvägningar. Aktivitetskravet måste tas på allvar – de fall som fordrar ingripanden måste också bli föremål för sådana. Det ska i detta sammanhang också sägas att skolan inte får ha för låg ambition att ta upp även djupt kontroversiella, eller m.a.o. odemokratiska, åskådningar till behandling i utbildningen utan att detta ska kunna anses som kränkande av enskilda elever. Detta ställer också krav på läraren att här vara tydlig i sina ställningstaganden, som givetvis ska vara förenlig med skolans demokratiska värdegrund.

Bestämmelserna om åtgärder och förbud mot kränkande behandling är tvingande. Det går alltså inte att avtala bort rättigheter eller skyldigheter enligt 6 kap. (6 kap. 4 §).

10.2.2 Ansvar för personalens handlande

Enligt 5 § är det huvudmannen som svarar för att personalen fullgör de skyldigheter som anges i kapitel 6 när den handlar i tjänsten eller inom ramen för uppdraget. Skyldigheterna gäller för uppdragstagare som är verksamma exempelvis enligt 23 kap. 4 § skollagen. Huvudmannen svarar alltså också för uppdragstagares handlande. Som framgår av lagtexten förutsätts då att det föreligger ett uppdrag från verksamhetens sida. Ansvar för anställdas handlande gäller bara om det förekommit i tjänsten, och på motsvarande sätt sträcker sig ansvaret för den person som annars undervisar eller är verksam i skolan bara till vad hon eller han gör inom ramen för sitt uppdrag.

Huvudmannens ansvar omfattar fel och försummelser av alla kategorier av uppdragstagare. Det får förutsättas att huvudmannen genom avtal eller på annat sätt gör klart att lagens bestämmelser är tillämpliga på uppdragstagarna. Under alla omständigheter är det huvudmannens uppgift att informera uppdragstagarna om att deras åtgärder och beslut som strider mot skollagen kan innebära ett skadeståndsansvar för huvudmannen (prop. 2005/06:38 s. 137). Såsom när det gäller diskrimineringsersättning torde det för huvudmannen finnas en möjlighet att få sin kostnad för skadestånd regressvis ersatt av det företag eller den person som vållat den.

Liksom vad gäller diskrimineringsförbudets i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen tillämpningsområde sträcker sig ansvaret för skolan när det gäller en lärares relation med sina elever mycket långt. Också kontakter på fritiden anses ha ett sådant samband med lärarens tjänst att huvudmannen får svara för kränkningar från lärarens sida, i varje fall om det drabbar någon elev som läraren har att göra med i sitt arbete (prop. 2005/06:38 s. 137 f.).

Utbildningsanordnarens ansvar för arbetstagare och uppdragstagare är alltså som redan här framgått långtgående. Innebörden av detta ansvar utvecklas ytterligare i förarbetena (se avsnitt 9.3.2 och prop. 2007/08:95 s. 192 f.).

Utbildningsanordnarens ansvar i detta avseende kan illustreras av en del beslut från Barn- och elevombudet. I ett beslut (dnr 45-2013:7037) bedömdes huvudmannens ansvar omfatta kränkande uttalanden som en föreläsare som skolan bjudit in gjorde till en elev. I ett annat beslut (dnr 45-2013:5061) bedömdes att en elev blivit utsatt för kränkande behandling av kökspersonal i samband med att eleven

var i skolans matsal. En busschaufför som körde en skolskjuts gjorde uttalanden som bedömdes vara omfattade av huvudmannens ansvar i ett beslut om kränkningssersättning (dnr 45-2013:3051). Barn- och elevombudet betonar i ett annat beslut att huvudmannens handlingsplikt att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling också omfattar situationer när en för skolan utomstående agerar på skolan (dnr 45-2009:3896). I fallet bedömde Barn- och elevombudet att en elev blivit utsatt för kränkande behandling genom att en förälder till en annan elev tagit in eleven från skolgården till hallen mot dennes vilja och därefter hållit fast eleven på golvet och hindrat honom från att lämna rummet.

10.2.3 Åtgärder och förbud mot kränkande behandling

Bestämmelserna om åtgärder och förbud mot kränkande behandling bär i flera fall likheter med bestämmelser enligt diskrimineringslagen. Liksom när det gäller bestämmelserna om diskriminering inom utbildningsområdet finns det regler om förebyggande och förhindrande arbete avseende kränkande behandling. Det åligger huvudmannen att se till att det inom ramen för varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever enligt 6 §.

Närmare bestämmelser om detta finns i 7 och 8 §§. Enligt 7 § ska huvudmannen se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Inom en skola måste rektorn och annan personal vara uppmärksam på den jargong och beteendemönster som råder mellan eleverna och se till att miljön på skolan inte inbjuder till sådana missförhållanden. Vad som närmare krävs beror till stor del av omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. dels barnens och elevernas ålder och möjligheterna i övrigt att kontrollera deras förehavanden, dels i vad mån kränkningar kan förutses och hur pass allvarliga de kan väntas bli (prop. 2005/06:38 s. 140).

Huvudmannen ska också, enligt 8 §, se till att det varje år upprättas en plan mot kränkande behandling med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. 8 § anger också att planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas

eller genomförs under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande plan. En liknande plan ska som bekant upprättas enligt 3 kap. 16 § diskrimineringslagen. Det finns inget som hindrar att kraven enligt 6 kap. 8 § skollagen och de som följer av 3 kap. 16 § diskrimineringslagen uppfylls i en och samma plan (prop. 2007/08:95 s. 577).

I 9 § finns ett förbud mot kränkande behandling som anger att huvudmannen eller personalen inte får utsätta ett barn eller en elev för sådan behandling.

10.2.4 Anmälan, utredning och åtgärder mot kränkande behandling

En lärare, förskolelärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. Förskolechefen och rektorn är i sin tur skyldiga att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är i sådana fall skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Detta framgår av 10 § första stycket. I andra stycket anges att skyldigheten för en lärare, förskolelärare eller annan personal att anmäla till förskolechefen eller rektorn gäller på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen. En bestämmelse om utrednings- och åtgärdsskyldighet beträffande trakasserier och sexuella trakasserier finns i 2 kap. 7 § diskrimineringslagen.

Att huvudmannen är skyldig att i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden benämner Barn- och elevombudet att huvudmannen får en *handlingsplikt*, se t.ex. beslut den 12 november 2010, dnr 45-2009:3896. I fallet, som gällde en elev som blivit kränkt av en förälder till en annan elev, uttalar Barn- och elevombudet bl.a. följande.

...det är av yttersta vikt att personal som får kännedom om en pågående kränkning omedelbart söker avbryta den. Skolan har ett tillsynsansvar. Det är alltså skolans uppgift att utöva tillsyn över barnen i skolan under den tid som de vistas i verksamheten. Skolan ska erbjuda barnen en trygg miljö (se beslutet s. 5).

Barn- och elevombudet ansåg i det aktuella fallet att det var en brist att personal inte omedelbart avbröt den pågående kränkningen av eleven. Eftersom tiden från det att personal fick kännedom om kränkningen till att den avbröts var mycket kort, och mot bakgrund av att vissa åtgärder vidtogs när personal fått kännedom om händelsen, fanns det dock inte skäl till kritik i fallet (beslutet s. 6).

När det gäller kravet på samband mellan skolverksamheten och en inträffad kränkning framgår av förarbetena att huvudmannens ansvar för åtgärder mot kränkande behandling bl.a. anses sträcka sig till vad som händer på väg till och från den aktuella verksamheten, t.ex. vid färd i en skolbuss. Det kan däremot inte begäras att ansvariga personer ingriper mot kränkningar i andra sammanhang, såvida dessa inte har ett nära samband med vad som förekommit i verksamheten (prop. 2005/06:38 s. 142).

I den s.k. Lundsbergsdomen¹ blev uttrycket ”i samband med verksamheten” belyst. Bakgrunden var den att Skolinspektionen hade beslutat om tillfälligt verksamhetsförbud vid Lundsbergs skola. Grunden för beslutet var bl.a. att två elever utsatts för kränkande behandling av några äldre elever på ett av skolans elevhem. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen hade att ta ställning till var om Skolinspektionens tillsyn enligt skollagen också omfattar den internatverksamhet som huvudmannen bedrev.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det var samma stiftelse som var huvudman för både skol- och internatverksamheten vid skolan. Det var också ostridigt att det fanns ett nära samband mellan de båda verksamhetsgrenarna, såväl geografiskt som organisatoriskt och pedagogiskt. Mot denna bakgrund menade Högsta förvaltningsdomstolen att eventuella kränkningar som elever vid Lundsbergs skola utsätter sina skolkamrater för på elevhemmen måste anses ha sådant samband med skolverksamheten att huvudmannen enligt 6 kap. 10 § skollagen är skyldig att vidta åtgärder.

¹ Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 25 juni 2014 i mål nr 8148-8150-13.

Följande beslut från Barn- och elevombudet och Skolinspektionen får vidare illustrera exempel på samband mellan en skolverksamhet och en inträffad kränkning. I ett beslut från Barn- och elevombudet utgick kränkingsersättning efter att en elev blivit utsatt för kränkande behandling av en chaufför på en skolbuss (dnr 45-2013:3051). Skolinspektionen framhöll i ett beslut (dnr 41-2041:5516) att ”nollningar” anses ha ett samband med en skolas verksamhet. En skola är alltså skyldig att förebygga och vidta åtgärder mot kränkningar som sker i samband med ”nollningar”.

10.2.5 Skadestånd och rättegång m.m.

Om huvudmannen eller personalen åsidosätter de nyss nämnda skyldigheterna ska huvudmannen enligt 12 § dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. (Skadestånd utgår även i vissa andra fall, se vidare i 12 §). I ringa fall av kränkning lämnas inget skadestånd. Om det finns särskilda skäl, kan skadeståndet för kränkning sättas ned eller helt falla bort. Det är Barn- och elevombudet (BEO) vid Skolinspektionen som riktar skadeståndsanspråk mot huvudmän som brustit i arbetet mot kränkande behandling.

I en tvist om skadestånd får Skolinspektionen som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det enligt 15 §. Sådana mål förs vid allmän domstol enligt reglerna om tvistemål där förlikning om saken är tillåten.

I 14 § finns en bestämmelse om bevisbördan som lyder.

Om ett barn eller en elev som anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling enligt 9 § eller repressalier enligt 11 § visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit utsatt för sådan behandling, är det huvudmannen för verksamheten som ska visa att kränkande behandling eller repressalier inte har förekommit.

10.2.6 Pågående reformarbete

Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering har lämnat betänkandet Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41). Där föreslås bl.a. att bestämmelser om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen på skolans område flyttas till skollagen och sam-

ordnas med reglerna om kränkande behandling samt att tillsynsuppgiften flyttas till Skolinspektionen. Betänkandet innehåller också ett förslag om att utbildningsanordnare ska vara skyldiga att arbeta med aktiva åtgärder genom att tillämpa en anvisad metod, ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder. Förslaget bereds nu i Regeringskansliet.

En utredning om bättre möjligheter att motarbeta diskriminering (dir. 2014:10) har tillsatts. Utredningen ska föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras. Uppdraget omfattar bl.a. att analysera hur samarbetet mellan DO och Skolinspektionen fungerar och bedöma behovet av förändringar. Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2016.

11 Skolvalen och vissa praktiska frågor i skolans vardag

11.1 Inledning

I det här kapitlet tar utredningen upp sådant som har beröring med skolans demokratiska uppdrag. Ett centralt moment här är skolvalen. Ett stort antal elever har under senare år deltagit i skolval och i samband med detta olika kringaktiviteter på temat demokrati. Förutom arrangerandet av skolval beskrivs också i det här kapitlet innehållet i publicerat stödmaterial och praktiska erfarenheter av detta material. Utredningen redogör också för ett urval av aktiviteter för elever som syftar till att bl.a. visa demokratins former.

11.2 Publicerat stödmaterial – innehåll och praktiska erfarenheter

Som ett sätt att arbeta med det demokratiska uppdraget kan skolan bjuda in politiska partier till skolan för att ge eleverna fördjupade kunskaper om demokratins innehåll och dess former. Hur skolan ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier medför i många fall inga problem. Frågan leder dock i vissa fall till en osäkerhet från skolans sida kring förutsättningarna för olika politiska partiers möjlighet att få bjudas in till skolan.

I syfte att tydliggöra vad som gäller för politisk information i skolan och att vara ett stöd för rektorer, lärare och huvudmän har ett antal publikationer bl.a. från olika myndigheter getts ut.

I samband med 2010 års allmänna val och inför genomförandet av skolval 2010 gav regeringen Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial om förutsättningarna för opinionsbildande verksamhet i skolan riktat till huvudmän och skolor (U2010/1216/S). Skolverket

redovisade uppdraget i april 2010 och publicerade därefter stöd-materialet *Politisk information i skolan* på myndighetens webbplats. Syftet med stödmaterialet var att ge vägledning till rektorer, lärare och huvudmän om hur de skulle förhålla sig till skolans politiska omvärldskontakter. Därefter följde Skolverket på regeringens uppdrag upp hur stödmaterialet tagits emot och hanterats av rektorer (U2012/1985/S). Med anledning av uppföljningen och ändringar i skolförfattningar och regeringsformen reviderade Skolverket stödmaterialet år 2012. I materialet redovisas relevant lagstiftning och uttalanden från JO, JK och Högsta förvaltningsdomstolen. I ett särskilt avsnitt (avsnitt 4) sammanfattas rättsläget med utgångspunkt från ställningstaganden av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen), JO och JK. Materialet innehåller också bl.a. ett avsnitt som tar sikte på hur skolan kan förbereda sig rent praktiskt inför politiska partiers deltagande i skolan.

Skolverket har också tagit fram skriften *Juridisk vägledning, Mer om politisk information i skolan*. Denna skrift är en kortfattad version av *Politisk information i skolan*.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation för alla kommuner, landsting och regioner i Sverige. SKL ger ut skriften *Politiska partier i skolan. Vad gäller?.* Skriften är avsedd att vara ett komplement till Skolverkets stödmaterial och är framtagen för att diskutera hur skolan kan agera i fall när extrema och främlingsfientliga partier vill komma in i skolan och sprida sitt budskap. Materialet bygger till stor del på uttalanden från Regeringsrätten, JO och JK.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) är en statlig myndighet som tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor bl.a. genom att följa upp riksdagens och regeringens mål för den nationella ungdomspolitik. ¹ MUCF tar också fram kunskap om det civila samhällets förutsättningar och fördelar bidrag till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

MUCF har fått regeringens uppdrag att under valåret 2014 främja ungas intresse för demokrati samt deras möjligheter att delta i politiska processer och i samtal om politik i skolan. I detta syfte har myndigheten (som vid denna tidpunkt hette Ungdomsstyrelsen) gett

¹ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) hette tidigare Ungdomsstyrelsen. Myndigheten bytte namn i april 2014.

ut *Prata politik!*. Denna skrift är ett metodmaterial som är framtaget för lärare som arbetar i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan och som vill bjuda in politiska partier till skolan. Materialet är uppdelat i fyra delar. I den första delen presenteras de utgångspunkter utifrån gällande lagar och regler som aktualiseras när en skola bjuder in politiska partier. Materialet innehåller vidare exempel på metoder, tips och diskussionsfrågor som kan användas i klassrummet i samband med att politiska partier bjuds in till skolan. I slutet av materialet finns intervjuer med lärare, rektorer och elever på temat politik i skolan.

MUCF har också under år 2014 gett ut tre nummer av magasinet *Valår i klassrummet*. Magasinet vänder sig till lärare i de högre årskurserna i grundskolan och i gymnasieskolan och syftar till att stötta och inspirera dem inför undervisningen om valet till Europaparlamentet och till riksdagen. Det första numret berör valet till Europaparlamentet. I det andra numret är temat framför allt riksdagsvalet. Det sista numret fokuserar på frågan vad skolan kan göra för att stimulera intresset för samhällsfrågor också efter valet och när det inte är valår.

Skolverkets rapport *Uppföljning av Skolverkets stödmaterial "Politisk information i skolan"* (2012-03-09) bygger på ett antal intervjuer med rektorer från grund- och gymnasieskolan. I rapporten dras slutsatsen att det stödmaterial som Skolverket gett ut i stort sett motsvarat de intervjuades behov av stöd för lagtolkning och praktisk vägledning. Intervjuerna antydde dock att rektorer kan ha problem med att hantera skollagens betoning av värdegrunden i relation till stödmaterialens information att skolan inte får utestänga ett parti ens om dess budskap strider mot skolans demokratiska värdegrund. Studien visade enligt Skolverket ett behov av bl.a. ökad tydlighet kring att skolan måste släppa in också andra partier som vill komma till skolan under liknande förutsättningar än de som är representerade i riksdagen eller kommunens fullmäktige. Ett sådant behov fanns också när det gällde hanteringen av grundlagens krav på yttrandefrihet i relation till rektors ansvar att skydda eleverna mot kränkande behandling.

MUCF fick i juli 2013 i uppdrag från regeringen att anordna skolval 2014 både i samband med val till Europaparlamentet och riksdagsvalet. I MUCF:s utvärdering av arbetet med skolvalen 2014 *Öva och ta ställning* anges att tre fjärdedelar av de lärare som svarat

på MUCF:s utvärderingsenkät anger att de har haft politisk närvaro på skolan inför Europaparlamentsvalet. Lite mer än en tredjedel uppger att skolan har varit besökt av politiska partier i samband med valet till riksdagen. Av de lärare som uppgett att de inte har haft besök av politiska partier har de flesta svarat att det inte funnits något behov av att bjuda in politiker och att skolan arbetade på annat sätt med att ta reda på vad de politiska partierna stod för. Det näst vanligaste svaret var att skolan inte ville bjuda in alla partier och därför valde att inte bjuda in något parti alls. Få lärare har svarat att oro för bråk eller konflikter varit skälet till varför man avstått från att bjuda in politiska partier. I några av enkätsvaren uppges att det har blivit bråk eller konflikter i samband med politiska partiers närvaro i skolan. En del lärare har uppgett att skolan inte velat bjuda in partier som har åsikter som de är rädda kan göra att vissa elever känner sig otrygga eller kränkta (s. 31).

I Skolverkets kommunala referensgrupp som består av företrädare för ett antal kommuner har det uppgetts att frågan om politisk information i skolan verkar varit relativt oproblematiserad i grundskolan. Däremot har företrädare i gruppen vittnat om del problem på gymnasieskolor runt om i landet, t.ex. att elever visat sitt missnöje mot vissa partier genom att störa ordningen. De politiska partierna var generellt sett mindre intresserade av att besöka grundskolorna utan var mer inriktade på att få träffa elever i gymnasieskolan. I gruppen har det också framkommit att vissa skolor valde att inte bjuda in något politiskt parti för att inte behöva öppna dörrarna för alla partier.

11.3 Skolval

11.3.1 Historik

Skolval har anordnats på grund- och gymnasieskolor runt om i landet sedan åtminstone slutet av 1960-talet. Från början var det lärare och elever som själva tog initiativet och anordnade skolval utan att någon nationell uppföljning skedde. År 1998 sammanställdes röst-siffrorna för första gången nationellt. Sammanställningen föregicks av en kampanj som drevs av Riksskatteverket, Skolverket, SVT och Ungdomsstyrelsen (numera MUCF). Syftet med kampanjen var att öka ungas politiska deltagande. MUCF har därefter, alltså sedan

valåret 2002, fått i uppdrag från regeringen att vara den ansvariga myndigheten för att skolval genomförs. Vid varje tillfälle har MUCF samarbetat med flera andra myndigheter och organisationer.

I det första nationellt organiserade skolvalet, år 1998, deltog ca 370 gymnasie- och högstadieskolor. I sammanställningen redovisades röster från nästan 112 000 elever. Detta kan jämföras med år 2014 då ca 1 800 skolor var anmälda inför riksdagsvalet vilket var rekord i antalet deltagande skolor. 361 000 elever röstade i detta skolval. Antalet röstande elever inför riksdagsvalet var som allra högst år 2006 då knappt 450 000 elever röstade. I MUCF:s delrapport *Skolval 2010* anføres att det höga valdeltagandet år 2006 kan förklaras med att vissa skolor då gjorde röstningsmomentet obligatoriskt.² 2014 var första gången som ett nationellt organiserat skolval genomfördes inför Europaparlamentsvalet.

11.3.2 Syftet med skolval

Sedan år 2002 har, som nämns ovan, regeringen gett MUCF i uppdrag att vara ansvarig myndighet för att skolval genomförs. Huvudsyftet med projektet har varit att öka kunskapen om samhällsutveckling och att skapa motivation för hur man som ung kan delta och påverka i samhällsutvecklingen. I regeringens senaste uppdragsbeslut för valåret 2014 anges bl.a. att det finns ett behov av att stimulera ett högre valdeltagande bland unga. Regeringen hänvisar till studier som visar att erfarenhet av att ha deltagit i ett val påverkar den framtida benägenheten att rösta. Ett skolval ger möjlighet till en konkret upplevelse av röstningsförfarandet och också ett tillfälle för skolorna att diskutera frågor om det demokratiska systemet och demokratins principer. Projektet skolval kan således påverka ungas benägenhet att rösta i framtiden.³

² Ungdomsstyrelsen, *Skolval 2010 Delrapport december 2010*, s. 5.

³ Se Ju2013/5251/D.

11.3.3 Uppdragets genomförande

Vid varje tillfälle som MUCF fått i uppdrag av regeringen att vara den ansvariga myndigheten för projekt skolval har MUCF samarbetat med andra myndigheter och organisationer. MUCF har under projektåren arbetat med bl.a. Skolverket, Valmyndigheten och olika ungdomsorganisationer som Sveriges Ungdomsråd, Sveriges elevråd (SVEA) och Sveriges elevkårer.

Vad gäller uppdraget för projekt skolval 2014 har MUCF haft kontakter med Skolverket särskilt inom området politisk information i skolan och i samband med att MUCF tog fram stöd- respektive metodmaterialet *Valår i klassrummet* och *Prata politik*. Vid framtagande av dessa material hade MUCF också Utbildningsradion (Valår i klassrummet) och Statens medieråd (Prata politik) till hjälp. Samråd med Valmyndigheten har ägt rum framför allt när det gällt distribution av valsedlar och valkuvert till de anmälda skolorna. Samarbetet med Valmyndigheten har också rört informationsspridning om skolval.

MUCF har också fördelat medel till Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och Europeiska ungdomsparlamentet i Sverige i syfte att handha praktiska och administrativa uppgifter. Det är dessa s.k. utförarorganisationer som har haft de direkta kontakterna med skolorna. Utförarorganisationerna har t.ex. stått för att skolorna fått del av information om skolval 2014, bl.a. gjordes ett arbete med att ringa runt till skolor runt om i landet för att berätta om och sprida information om skolval. Utförarorganisationerna har också fått sörja för att skolorna kunde anmäla sig till valen och för att material om hur ett val arrangeras tillhandahölls. Det har också legat på dessa organisationers bord att se till så att skolorna kunde rapportera in sitt resultat inför den nationella sammanställningen.

MUCF fördelade också medel till Sveriges elevråd och Sverok (Spelhobbyförbundet)⁴ i syfte att genomföra en kringaktivitet inom regeringsuppdraget skolval 2014 för att uppnå målen med uppdraget. Inom ramen för detta projekt tog Sveriges elevråd och Sverok fram två rollspel, varav ett tog sikte på valet till Europaparlamentet och ett på valet till Sveriges riksdag. Projektet döptes till *Det levande valet*

⁴ Sverok är ett ungdomsförbund som får en stor del av sina intäkter av MUCF. I Sverok kan ungdomar starta och driva egna föreningar. De huvudsakliga verksamheterna utgörs av rollspel, lajv, brädspel, figurspel, e-sport och LAN.

och de två rollspelen kunde laddas ned kostnadsfritt från projektets hemsida. Det fanns möjlighet för skolorna att beställa en spelledare till hjälp och 15 sådana spelledare utbildades i syfte att åka runt på skolor och genomföra spelomgångar. Tanken var dock samtidigt att en skola också på egen hand skulle kunna ladda ned och genomföra spelen. Spelen finns fortfarande tillgängliga för kostnadsfri nedladdning och kommer att göra det i minst fem år framöver.⁵

I syfte att anordna en konferens på temat valår i särskolan hade MUCF också ett samarbete med Centrum för lättläst⁶. Konferensen riktade sig främst till lärare inom särskolan och huvudfrågan var hur man kan arbeta med valfrågor i särskolan.

MUCF har alltså haft det övergripande ansvaret och en samordnande roll. MUCF har också haft särskilt ansvar för bl.a. att fatta beslut om att utesluta en skolas resultat i den nationella sammanställningen om skolan brustit i röstningsrutinerna. Ett annat ansvar som ålegat MUCF har varit att beställa valsedlar och valkuvert från Valmyndigheten och att distribuera dessa till de deltagande skolorna. De valsedlar som skickades ut till skolorna inför skolval 2014 var samma som distribuerades till det nationella Europaparlamentsvalet respektive riksdagsvalet enligt 1 procentregeln. Denna regel innebär att det är valsedlar för de partier som har fått minst 1 procent av rösterna i ett av de två senaste valen samt blanka valsedlar som skickas ut. Regeln har sin grund i bestämmelsen i 6 kap. 8 § vallagen. Bestämmelsen anger beträffande val till riksdagen att det parti som vid valet får eller vid något av de två senaste valen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller som ändå är eller genom valet blir representerat i riksdagen har rätt till valsedlar på statens bekostnad (punkt 1). Vid val till Europaparlamentet får det parti som vid valet får eller vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet rätt att få valsedlar på statens bekostnad (punkt 3). Punkt 2 i bestämmelsen gäller val till landstings- och kommunfullmäktige.

⁵ Se www.detlevandevallet.se

⁶ Numera är det Myndigheten för tillgängliga medel, MTM, som ansvarar för statens insatser för lättläst.

11.3.4 Arrangerandet av skolval och kringaktiviteter

Själva skolvalet kan arrangeras dels av lärare, dels av elever, dels av lärare och elever tillsammans. Arrangemanget ska efterlikna ett riksdagsval eller ett Europaparlamentsval så långt som möjligt. Det är i princip samma material och utrustning som används vid varje skola; t.ex. valsedlar, röstlängder, valurna, röstmottagare och rösträknare. Alla skolor har dock inte tillgång till valskärmar. MUCF ger ut en handledning med instruktioner för hur valet ska genomföras. Om instruktionerna frångås på ett betydande sätt eller inte uppfyller vissa krav tas resultaten inte med i den nationella sammanställningen som görs efter skolvalet.

Valresultatet har naturligtvis ingen faktisk verkan. Efter valet sammanställs resultaten och redovisas till dem som har deltagit i skolvalet samt till allmänheten. I resultatsammanställningen redogörs för procentandelen för de partier som fått mer än en procent av antalet röster. De partier som fått en procent eller mindre av rösterna redovisas inte för sig utan hamnar tillsammans under rubriken ”övriga partier”. Alla skolor har möjlighet att anmäla sig till skolvalet. Det är dock enbart elevers röster från gymnasieskolan och grundskolan årskurs 7–9 som ingår i resultatredovisningen.

En viktig sak att framhålla är att själva skolvalet är fristående från skolans undervisning. Skolorna kan själva välja om de vill delta i konceptet, som förutom röstningsmomentet också kan innehålla förberedelser och efterarbete. Röstningsmomentet är alltid frivilligt. Även om en skola deltar i projektet skolvalet är det alltså inte obligatoriskt för eleverna att avlägga en röst.

Syftet med skolval är som framgår ovan bl.a. att stimulera ett högre valdeltagande bland unga, inspirera till samtal om politik i skolan och att öka elevers kunskap om demokrati. För att dessa mål ska uppnås är det inte bara valhandlingen som är det viktigaste elementet utan de olika kringaktiviteter som ofta sker i samband med skolval. I dessa aktiviteter ges eleverna möjligheter att inhämta kunskaper om hur demokratin fungerar samt utveckla de förmågor som behövs för att aktivt kunna verka i demokratin. Kringaktiviteter som sker före eller efter skolvalet får anses ingå i undervisningen och/eller utbildningen. För att inspirera skolor till att genomföra kringaktiviteter fick de skolor som anmält sig till skolval 2014 ett

startpaket vars syfte var att entusiasmera till kreativitet till olika arrangemang kring skolvalet.

Skolvalsprocessen brukar ses som ett tillfälle för skolor att låta elever möta politikerna. Det mest vanliga sättet för detta har varit att bjuda in politiker till paneldebatter eller att låta eleverna besöka valstugor utanför skolan. I utvärderingen av skolvalet 2010 sägs att den vanligaste aktiviteten var besök i valstugor och att 55 procent av skolorna uppgett att de valt att inte bjuda in politiker till skolan.⁷ Sett över samtliga skolor var den mest vanliga aktiviteten valstugebesök. Här verkar dock en skiftning ha skett. I utvärderingen av skolvalet 2014 anges i stället att den mest vanligt förekommande aktiviteten var att politiska partier/ungdomsförbund besökte skolor för att delta i en debatt eller för att ha ett informationsbord. Utvärderingen av skolvalen 2014 uppger vidare att många av de skolor som deltog kombinerade detta med olika kringaktiviteter för att förbereda eleverna inför valet. Det förekom bl.a. att eleverna hade möjlighet att träffa politiska partier/ungdomsförbund separat antingen genom klassredovisning eller att varje parti hade ett klassrum som eleverna kunde gå runt och besöka. Några skolor anordnade också särskilda temadagar om valet och workshops. Exempel på en del mer ovanliga aktiviteter var hearings, speakers corner, övernattningar på skolan med olika valaktiviteter, att eleverna gemensamt tittade på tv-debatter med efterföljande diskussion, anordnande av valvägg eller åsiktstorg och arbete med valaffischer.⁸

11.3.5 Utvärdering av skolval

I MUCF:s utvärdering av skolval 2014 framgår bl.a. att det var betydligt färre skolor som deltog i skolval inför Europaparlamentsvalet än i skolval inför riksdagsvalet. 15,8 procent av det totala antalet elever i årskurs sju till nio samt gymnasieskolan omfattades jämfört med 74,9 procent som omfattades av skolval inför riksdagsvalet. Av de elever som hade möjlighet att rösta i skolvalet inför Europaparlamentet röstade 45,8 procent. Av de elever som hade möjlighet att rösta i skolvalet inför riksdagsvalet röstade 77,5 procent.

⁷ Ungdomsstyrelsen, Skolval 2010 Delrapport december 2010, s. 7 f.

⁸ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Öva och ta ställning En utvärdering av arbetet med skolvalen 2014, s. 30.

Inför MUCF:s utvärdering av skolval 2014 sändes det ut en utvärderingsenkät till de elever och lärare som registrerats som ansvariga för att arrangera skolval på sin skola. De lärare som angav att deras skola inte hade haft besök av politiska partier/ungdomsförbund svarade som oftast att det inte funnits något behov av det t.ex. därför att skolan arbetade på andra sätt med att ta reda på vad partierna stod för. Det näst vanligaste svaret var att skolan inte ville bjuda in alla partier och därför valde att inte bjuda in något.⁹

I utvärderingen av skolval 2006 framkom i enkätsvar från lärare som aktivt arbetat med skolvalsprojektet och rektorer att man å ena sidan ville bjuda in politiker till skolan för att öka kontaktytan mellan de unga och de förtroendevalda. Å andra sidan tvekade man till att göra detta eftersom man såg faror med att kontroversiella åsikter fick utrymme i skolans demokratidebatt. Skolvalet belyste svårigheten med att dra gränsen mellan yttrandefrihet och rätten att inte utsättas för kränkande behandling. En skola som omfattades av intervjuurvalet hade en öppen inställning där politiska partier som inte satt i riksdagen bjöds in till enskilda klasser för diskussion medan det på andra skolor skapades diskussioner om vilka politiska partier som skulle bjudas in.¹⁰

En fokusgruppsintervju med de politiska ungdomsförbunden hölls inför utvärderingen av skolval 2014. Där framkommer att ungdomsförbunden upplever att det tillämpas olika regler för politisk närvaro i skolan. På vissa skolor är ungdomsförbunden alltid välkomna att ha informationsbord. En del skolor tillämpar principen att varje förbund får komma en gång per valrörelse och andra skolor tillåter överhuvudtaget inte besök från politiska partier.¹¹

11.4 Vissa andra exempel på aktiviteter på temat demokrati

Det finns många olika arrangemang, aktiviteter och pedagogiska hjälpmedel för unga och elever på temat demokrati. Utredningen nämner några sådana exempel här.

⁹ Öva och ta ställning En utvärdering av arbetet med skolvalen 2014, s. 31.

¹⁰ Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:16, Skolval 2006 Ungdomsstyrelsens slutrapport, s. 49 f.

¹¹ Öva och ta ställning En utvärdering av arbetet med skolvalen 2014, s. 32.

Riksdagen har ett utbud av material och aktiviteter som vänder sig till skolan. För elever i de högre årskurserna i grundskolan anordnas Demokrativerkstaden som är ett spel om hur det är att vara riksdagsledamot. Spelet utövas i lokaler i Gamla stan och klasser i årskurs 7–9 har möjlighet att anmäla sig. Det finns också möjligheter att genomföra spelet i klassrummet. Spelet är uppbyggt kring fem fiktiva partier och inledningsvis presenterar fiktiva partiledare partiernas program och partilinjer i en presentationsfilm. Varje elev får sedan ett spelkort som bl.a. beskriver vilken samhällsfråga som ska arbetas med, den partilinje som eleven ska företräda och vilket utskott eleven tillhör. Till spelet finns också bl.a. dagordningar för utskottsmöten.

Förutom att studiebesök i riksdagen kan anordnas för elever i gymnasieskolan arrangeras också Ungdomens riksdag. Varje klass som deltar får skriva en motion och ett debattinlägg. Projektet avslutas med att varje klass som deltar får sända representanter till Riksdagshuset. Dessa utvalda elever får sedan under en dag uppleva arbetet som riksdagsledamot med bl.a. en debatt i kammaren.

Europeiska Ungdomsparlamentet (EUP) Sverige är en del av European Youth Parliament och är en partipolitisk och religiöst obunden organisation. EUP Sverige beskriver att syftet med organisationen är att unga människor i Europa ska få en möjlighet att mötas och diskutera olika aktuella frågor. Varje år anordnas sessioner på regional, nationell och internationell nivå. Under sessionerna deltar eleverna i bl.a. utskottsarbete där varje elevgrupp blir tilldelade ett särskilt ämnesområde som ska diskuteras. De förslag som utarbetas av varje utskott behandlas sedan i vad som kallas för generalförsamlingen där alla elever deltar. Gången här är tänkt att efterlikna hur resolutioner behandlas i Europaparlamentet. Det hela avslutas med en omröstning där eleverna röstar efter sin egna övertygelse.

Ungdomsparlamentet är en demokratiseringsfrån utbildningsförvaltningen i Stockholm stad som riktar sig till gymnasieelever och lärare i Stockholm. Här får eleverna som deltar först ta fram aktuella och lokala frågor. Dessa frågor arbetas sedan om till motioner och debatteras i olika sessioner. Slutligen får eleverna rösta fram några av motionerna som sedan presenteras som förslag till lokala politiker.

12 Ordningsregler utanför skolan m.m.

12.1 Inledning

I det här kapitlet tittar utredningen på ordningsregler inom vissa områden utanför skolan. Särskilt uppmärksammas bestämmelser som reglerar politiska partiers närvaro och politikernas yttranderätt. Inledningsvis redovisas de regler som gäller för ledamöter i riksdagen och kommunfullmäktige. Därefter behandlas riktlinjer och principer för politiska debatter i radio och tv. Utredningen övergår sedan till att redogöra för de ordningsregler som finns i rättegångsbalken och gäller för rättens sammanträden.

12.2 Riksdagsledamöters yttranderätt

Riksdagsordningen (2014:801) reglerar rätten för riksdagsledamöterna att yttra sig. I 6 kap. 15 § fastställs att varje ledamot och statsråd får, med de undantag som föreskrivs i riksdagsordningen, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som sker vid sammanträdet. 6 kap. 16 § anger begränsningar i ledamöternas yttrandefrihet. Där sägs i första stycket att den som har ordet ska begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas. Om någon bryter mot bestämmelsen och inte rättar sig efter talmannens påpekande, får talmannen ta ordet från honom eller henne under den pågående överläggningen. I andra stycket fastslås att ingen får vid ett sammanträde uttala sig nedlåtande om någon annan eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning. Om någon bryter mot bestämmelsen, får talmannen ta ordet från honom eller henne under den pågående överläggningen.

Efter bestämmelsen i 16 § och under rubriken Ordningsregler följer en tilläggsbestämmelse, 6.16.1, som anger att talmannen får efter samråd med gruppledarna besluta om ordningsregler för kammaren.

I förarbetena sägs att regeln i 16 § bör under alla förhållanden bilda ett skydd mot att enskilda blir föremål för kränkande uppmärksamhet som följd av kammardiskussionerna (prop. 1973:90 s. 527 f.).

Bestämmelsen behandlas också i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) i samband med att inskränkningar i yttrandefriheten enligt gällande rätt tas upp. I sammanhanget hänvisas till att vissa ordningsföreskrifter rörande tryckt skrifts spridning ansetts möjliga utan hinder av tryckfrihetsförordningen och alltså utan att anses som begränsningar i den grundlagsskyddade tryckfriheten. Det påpekas att förarbetena till regeringsformen inte särskilt behandlar frågan om sådana ordningsföreskrifter som med hänsyn till allmän ordning, trafiksäkerheten, naturvården osv. reglerar spridningen och mottagandet av meddelanden, ska betraktas som begränsningar i yttrandefriheten. I betänkandet sägs att bestämmelsen i riksdagsordningen får anses höra till ”ordningsföreskrifternas kategori” till den del stadgandet gäller yttranden som strider mot god ordning eller som inte avser det behandlade ämnet (SOU 1975:75 s. 294).

Vad som i bestämmelsen är yttrandefrihetsbegränsande och vad som bör ses som ordningsregler får ytterligare belysning av två rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten). I bägge fallen gällde frågan en antagen arbetsordning i kommunfullmäktige som löd: ”Skulle någon i sitt yttrande avlägsna sig från ämnet eller uppträda på ett sätt, som strider mot god ordning, får ordföranden med klubbslag fästa talarens uppmärksamhet därpå. Om denne ej låter sig rätta, har ordföranden att fråntaga honom ordet”. I RÅ 1981 2:1 prövades emellertid enbart den ena delen av lydelsen, nämligen om ordförandens rätt att frånta en medlem i kommunfullmäktige ordet om denne avlägsnade sig från ämnet utgjorde en begränsning av yttrandefriheten. Högsta förvaltningsdomstolen anförde inledningsvis att den som får yttra sig vid kommunfullmäktiges överläggningar åtnjuter därvid den yttrandefrihet som är tillförsäkrad varje medborgare enligt 2 kap. 1 § RF och utlänning enligt 20 §¹ i nämnda

¹ Numera finns motsvarigheten till denna bestämmelse intagen i 2 kap. 25 § RF.

kapitel. Om denna yttrandefrihet ska begränsas måste föreskrifterna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF² iakttas och däribland regeln om att begränsningen ska ske genom lag. Domstolen erinrade också om bestämmelsen i 2 kap. 13 § tredje stycket RF³ där det anges att meddelandet av föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller motta yttranden inte anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten. Den klandrade bestämmelsen i arbetsordningen fick enligt Högsta förvaltningsdomstolen anses tillhöra den grupp av föreskrifter som har karaktär av ordningsregler. De bestämmelser i regeringsformen som rör inskränkningar i yttrandefriheten kunde därför inte tillämpas på den del av bestämmelsen i arbetsordningen som talan fördes mot. I samma rättsfall gjorde regeringsrådet Petréen ett tillägg och anförde att ”god ordning” innefattade en reglering av både fysiska handlingar och nedsättande yttranden och att ingripanden mot nedsättande och olämpliga yttranden kräver reglering i lag.

I RÅ 1981 2:15 prövades den i kommunfullmäktige beslutade bestämmelsen i arbetsordningen i sin fulla lydelse. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till vad som uttalas i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) angående bestämmelsen i 2 kap. 12 § riksdagsordningen (1974:153), dvs. nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 16 § riksdagsordningen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innebar dessa uttalanden att bestämmelsen i riksdagsordningen innefattar såväl ordningsföreskrifter som stadganden om begränsningar i yttrandefriheten. Av vikt i förevarande sammanhang, fortsatte Högsta förvaltningsdomstolen, är att lagstiftaren i 2 kap. 12 § riksdagsordningen använder som övergripande beskrivning uttrycket ”i ord och handling uppträda på sätt som strider mot god ordning”. En riksdagsledamot kan alltså uppträda på sätt som strider mot god ordning på grund av innehållet i sitt yttrande. Domstolen konstaterade att den aktuella bestämmelsen i arbetsordningen hade samma uppbyggnad som bestämmelsen i 2 kap. 12 § riksdagsordningen. Den avsåg alltså dels fall att någon avlägsnar sig från ämnet, dels fall när någon uppträder på ett sätt som strider mot god ordning. Högsta förvaltningsdomstolen anförde att det fick antas att uttrycket ”god ordning” hade samma vida innebörd som det har

² Motsvarande bestämmelser finns nu intagna i 2 kap. 20–23 §§ RF.

³ Denna bestämmelse finns numera intagen i 2 kap. 23 § tredje stycket RF.

enligt bestämmelsen i riksdagsordningen. Till detta område, fortsatte domstolen, hör följaktligen bl.a. yttranden som innefattar personliga förolämpningar mot eller otillbörliga angrepp på annan. Bestämmelsen i arbetsordningen fick alltså förutsättas möjliggöra ingripanden mot en talare även på grund av innehållet i dennes yttrande. Domstolen anförde vidare att ett sådant stadgande, som begränsar talarens yttrandefrihet, måste enligt 2 kap. 12 § första stycket RF⁴ meddelas i lag. Vidare konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att det inte fanns någon rättsgrund intagen i kommunallagen för fullmäktige att i sin arbetsordning inta yttrandefrihetsbegränsande regler i det aktuella avseendet. Eftersom bestämmelsen i arbetsordningen till viss del stod i strid med 2 kap. 12 § första stycket RF upphävde Högsta förvaltningsdomstolen det nämnda stycket i arbetsordningen.

Thomas Bull kommenterar rättsfallen i sin avhandling Mötes- och demonstrationsfriheten. Han påpekar att Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten) inte svarar på varför ingrepp p.g.a. avvikelser från ämnet inte är en inskränkning i yttrandefriheten medan ingrepp p.g.a. nedsättande omdömen är det. Enligt Bulls mening är det i båda fallen innehållet i det sagda som utgör grunden för ingreppet. Han anför vidare: ”En ren ordningsföreskrift tar enbart sikte på *formen* för ett anförande, t.ex. om det är högljutt eller tar mycket lång tid. RegR:s tolkning av RF 2:13⁵ antyder därför denna bestämmelses brister.”⁶ Bull menar att det första ledet i arbetsordningen, dvs. regeln som gav ordföranden rätt att frånta talaren ordet i det fall då denne avlägsnat sig från ämnet, också är grundat på innehållet och att utgången i målet i efterhand framstår som inkonsekvent. Bull fortsätter: ”När någon genom att leda in diskussionen på andra områden än de på dagordningen angivna måste det stå klart att behovet av att tysta vederbörande beror på innehållet i det sagda och inte på sättet det sägs. Ett sådant behov finns t.ex. oavsett om yttrandena framförs högljutt eller med stort lugn. Att man på ett möte endast får tala om de saker som finns på dagordningen är enligt min mening just en sådan begränsning av yttrandefriheten som kräver lagstöd eftersom den sker med avseende på innehållet.”⁷

⁴ Denna bestämmelse är numera intagen i 2 kap. 20 § första stycket RF.

⁵ Denna bestämmelse är numera intagen i 2 kap. 23 § RF.

⁶ Thomas Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, 1997, s. 271.

⁷ Bull, s. 491 f.

12.3 Ordningsregler enligt kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) har ingen motsvarande bestämmelse till 6 kap. 16 § riksdagsordningen. Betydelsen av att en sådan regel inte finns i kommunallagen problematiseras i avsnittet ovan. En bestämmelse om ordningen finns däremot i 5 kap. 39 §. Där sägs i första stycket att ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. I andra stycket anges att ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte efter tillsägelse rättar sig.

Alf Bohlin anför att om sådan oordning uppstår att det inte är meningsfullt att fortsätta sammanträdet får detta ajourneras. Som en sista utväg får det upplösas. Bohlin hänvisar också till att ett ordningsstörande beteende vid sammanträdet i vissa fall kan ses som ”störande av förrättning” vilket är straffbart enligt 16 kap. 4 § brottsbalken.⁸ Bestämmelsen straffbelägger dels störande av förrättning, dels störande av allmän sammankomst. Enligt bestämmelsen döms den som genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör eller söker hindra allmän gudstjänst, annan allmän andaktsutövning, vigsel eller begravning eller dylikt akt, domstols förhandling eller annan statlig eller kommunal förrättning eller allmän sammankomst för överläggning, *undervisning* (vår kursivering) eller åhörande av föredrag. Rubriceringen störande av förrättning används när det är en förrättning som har störts och rubriceringen störande av allmän sammankomst när det är en sammankomst som har störts. Straffskalan är böter eller fängelse högst sex månader. Genom ett andra stycke omfattas också en förhandling vid den internationella domstolen.

En sammankomst kan vara allmän även om vem som helst inte har tillträde till den. Om bara en mindre sluten krets har tillträde till sammankomsten räknas den dock inte som allmän. Föreläsningar vid universitet och högskolor omfattas därför som huvudregel av bestämmelsen, men inte undervisning i en vanlig skolklass.⁹

Om ytterligare ordningsregler behövs för fullmäktigesammanträden kan sådana tas in i arbetsordningen påpekar Bohlin. Hänsyn måste i sådana fall tas till den grundlagsfästa yttrandefriheten, efter-

⁸ Alf Bohlin, Kommunalrättens grunder, sjunde upplagan, 2011, s. 206 f.

⁹ Nils-Olof Berggren m.fl., Brottsbalken En kommentar, (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 16 kap. 4 § under rubriken Förrättning eller allmän sammankomst.

som den som har rätt att yttra sig vid fullmäktiges överläggningar har yttrandefrihet som varje medborgare och utlänning är tillförsäkrad enligt regeringsformen. Bohlin hänvisar här till bestämmelserna i 2 kap. 20–23 §§ RF samt till de ovan refererade rättsfallen RÅ 1981 2:15 och RÅ 1981 2:1.¹⁰

12.4 Principer som används för radio och tv

Radio- och tv-lagen (2010:696) innehåller en s.k. demokratibestämmelse för såväl tv som radio. I 5 kap. 1 § riktas ett allmänt krav mot leverantörer av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv. Kravet innebär att leverantörerna ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. I 14 kap. 1 § finns en motsvarande bestämmelse för den som sänder ljudradio med tillstånd av regeringen.

I 4 och 10 kap. finns bestämmelser om tillståndskrav för att sända tv-sändningar, sökbar text-tv och ljudradio. Det är regeringen som enligt huvudregeln är tillståndsgivare om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgift enligt lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst (se 4 kap. 3 § respektive 11 kap. 1 §).

Som exempel på innehållet i sådana tillstånd kan nämnas tillståndet för Sveriges Television AB att sända tv och sökbar text-tv.¹¹ Där anges bl.a. att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv (13 §). Här framgår vidare att SVT ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningsyttringar (6 §). SVT ska också enligt tillståndet meddela nyheter, stimulera till debatt, kommentera och belysa händelser och skeenden och därvid ge den allsidiga information som medborgarna behöver för att vara orienterade och ta ställning i samhälls- och kulturfrågor (8 §). Det nu

¹⁰ Bohlin, s. 207 f.

¹¹ Regeringsbeslut 2013-12-19, Ku2013/2083/MFI (delvis), Ku2013/2310/MFI (delvis), Ku2013/2525/MFI.

sagda anges på motsvarande sätt i tillståndet för Sveriges Radio AB att sända ljudradio (6, 8 och 14 §§).¹²

12.4.1 Sveriges Radio

I Sveriges Radios Public service-handbok (2014) behandlas bl.a. hur den politiska bevakningen ska ske t.ex. vid val eller folkomröstningar. Där anges följande riktlinjer (s. 43).

- Småpartier och främlingsfientliga partier ska bevakas när det är nyhetsmässigt motiverat. Vi ska alltså inte avstå från nyhetsmässigt motiverad bevakning med hänvisning till deras storlek och budskap.
- Deras politiska betydelse ska inte överdrivas. Tidigare valresultat eller opinionsmätningar kan vara en utgångspunkt när vi bedömer vilka vi ska bevaka för att väljarna ska kunna ta ställning.
- Om någon i våra sändningar framför budskap som strider mot demokratiparagrafen, t.ex. rasistiska, sexistiska eller homofobiska åsikter, ska vi, om ingen annan medverkande gör det, bemöta budskapet eller på annat sätt ta avstånd från det. I de flesta fall räcker det med en normal, kritiskt granskande journalistik. Om någon i en direktsändning skulle framföra åsikter som skulle kunna bedömas som yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp – då ska det i så fall bemötas direkt. Den som har straffansvaret vid ett eventuellt yttrandefrihetsbrott är inte den som framfört åsikten utan *ansvarig utgivare*.

I handboken sägs också bl.a. följande (s. 41 f). Målet är att ge en så allsidig bevakning som möjligt av politiska skeenden så att publiken kan bilda sig en egen uppfattning i aktuella samhällsfrågor. Stora krav ställs på balansen i den politiska rapporteringen, särskilt i valtider. Detta krav gäller val till kommuner, landsting, regioner, riksdagen och EU-parlamentet samt kyrkoval och folkomröstningar. Det finns ingen begränsning för politikernas medverkan i nyhets-, aktualitets- och samhällsprogram men redaktionerna uppmanas vara särskilt

¹² Regeringsbeslut 2013-12-19, Ku2013/2083/MFI (delvis), Ku2013/2310/MFI (delvis), Ku2013/2524/MFI.

uppmärksamma på balanskravet. I övriga program ska i princip inte politiker framträda som experter, kåsörer, kulturdebattörer och dylikt under tre månader före ett val. Om undantag ska ske måste det föregås av ett beslut från ansvarig chef. Inför och under en valrörelse ska de som arbetar inom Sveriges Radio föra en diskussion om hur småpartier samt partier vars företrädare ger uttryck för budskap som kan beskrivas som främlingsfientliga eller rasistiska ska bedömas.

I handboken hänvisas vidare till demokratibestämmelsen. Härfter sägs att Sveriges Radio dock måste komma ihåg att även partier som står för åsikter som strider mot t.ex. principen om alla människors lika värde har rätt att kräva att få bemöta kritik som riktas mot partiet. Det betonas att det är ansvarig chef som avgör om ett parti ska få ha representanter med i traditionella valutfrågningar eller debattprogram. När det gäller traditionella valdebatter kan de partier som redan är representerade i valda församlingar ställa mer långtgående krav på medverkan än de partier som inte är det (s. 43).

Vidare understryks att uppgiften för Sveriges Radio är att granska makten. Eftersom politiska partier som styr i riksdag, landsting och kommuner har större möjlighet att driva igenom sin politik blir det ofta en övervikt för den styrande sidans förslag i nyhets-, aktualitets- och samhällsprogram. Sveriges Radio ska därför sträva efter att, när det är nyhetsmässigt motiverat, bereda plats också för förslag från andra partier än de som har makten (s. 43).

12.4.2 SVT

SVT har till utredningen uppgett att de har policyn att enbart partier som redan sitter i riksdagen bjuds in till slutdebatter inför riksdagsvalet. Det huvudsakliga skälet till detta är att slutdebatterna alltid innehåller en viktig ansvarsutkrävande del där partierna ställs till svars för frågor som gäller den föregående mandatperioden. Information och granskning av andra partier sker i stället i andra programformer än slutdebatten. Policyn hade vid riksdagsvalet år 2014 tillämpats i 23 år.

Samma princip gäller sedan år 2004 för slutdebatter inför val till EU-parlamentet. Det är alltså de partier som vid valtillfället sitter i parlamentet som bjuds in till slutdebatterna.

SVT har vidare uppgett att i praktiken gäller den policy som utvecklats inte bara slutdebatterna utan också de individuella parti-ledarutfrågningarna och andra stora ämnesdebatter inför riksdagsvalen.

12.4.3 Beslut från Granskningsnämnden för radio och tv

Granskningsnämnden för radio och tv är ett självständigt beslutande organ som finns inom Myndigheten för radio och tv. Nämndens uppgift är att pröva om innehållet i radio- och tv-program följer de regler som finns för sändningarna. Nedan återges några beslut där nämnden granskat sändningar där representanter från politiska partier deltagit utifrån kravet på opartiskhet.

I Granskningsnämndens beslut den 10 mars 1999 (SB 71/99, dnr 416/98-20 och 363/98-22) var bakgrunden bl.a. den att SVT hade sänt 19 valdueller á ca tio minuter i programmet *Rapport Morgon*. De olika partiernas medverkan hade fördelat sig så att företrädare för Socialdemokraterna deltog vid elva tillfällen, företrädare för Moderaterna vid nio tillfällen, företrädare för Vänsterpartiet och Folkpartiet vid fem tillfällen, företrädare för Centerpartiet och Kristdemokraterna vid tre tillfällen och företrädare för Miljöpartiet vid två tillfällen. Enligt SVT skedde urvalet av deltagare till debattserien utifrån nyhetsmässiga kriterier och med beaktande av att olika uppfattningar i såväl grundläggande ideologier som enskilda frågor skulle återspeglas.

Granskningsnämnden anförde inledningsvis att kraven i sändningstillståndet innebär enligt nämndens mening en skyldighet för SVT att ha en valbevakning som är av viss omfattning och som speglar de olika partiernas åsikter i viktiga frågor. Något krav på att alla partier ska behandlas helt likformigt kan dock inte ställas när det gäller valbevakning som helhet. Denna måste i stället till stor del kunna få göras utifrån nyhetsmässiga värderingar. Granskningsnämnden anförde vidare att i fråga om traditionella valdebatter gäller dock enligt Radionämndens tidigare praxis ett strängare krav på att urvalet av deltagare sker på ett sätt som inte missgynnar något parti. Denna praxis anslöt sig Granskningsnämnden till.

Nämnden konstaterade därefter att SVT tillämpat urvalskriterier som lett till en viss snedfördelning mellan partierna. Enbart den

aktuella debattserien kunde dock inte läggas till grund för en bedömning av om något eller några partier missgynnats otillbörligt anförde nämnden. En sådan bedömning måste i stället enligt nämndens mening basera sig på nyhetsrapporteringen som helhet kring valet. Eftersom någon sådan närmare analys inte hade skett inom ramen för det aktuella ärendet saknade nämnden grund för slutsatsen att SVT:s rikssändningar inför valet stred mot kraven i sändningstillståndet.

I samma beslut prövade nämnden bl.a. också om programmet *Nordnytt*s sändningar stred mot kraven i sändningstillståndet. *Nordnytt* hade bl.a. sändt sex halvtimmesslånga kommundebatter. De tillämpade urvalskriterierna ledde till att Folkpartiet, Miljöpartiet och Kristdemokraterna, trots att Folkpartiet fanns representerat i fem av kommunerna och de båda andra partierna i fyra av kommunerna, endast fick delta i en debatt vardera. Centerpartiet som hade representation i fem kommuner fick delta i två debatter och vissa lokala partier fick inte delta i någon debatt alls. Här menade Granskningsnämnden att SVT åsidosatt kraven på opartiskhet och allsidig information i sändningstillståndet genom ”att inte låta alla partier med representation i kommunfullmäktige delta i dessa debatter”.

Granskningsnämndens beslut den 18 mars 2003 (SB 157/03, dnr 865/02-21) rörde ett politiskt parti på regional nivå trots att ärendet gällde en rikstäckande sändning. Ärendet gällde närmare programserien *Karavanen* som SVT sände inför valet till riksdagen år 2002. Syftet med programmen var enligt SVT att belysa och debattera riksintressanta ämnen inför riksdagsvalet där problemställningarna tog avstamp i t.ex. lokala exempel på rikspolitiska frågor. I det program som var under Granskningsnämndens prövning låg fokus på vården där utgångspunkten togs från den rådande situationen i Västra Götaland. En debattpanel deltog som bestod av åtta personer där fem var regionalpolitiker och tre personer hade förankring på riksplanel. En anmälare kritiserade att samtliga partier som fanns representerade i regionfullmäktige hade bjudits in till debatten utom ett; Sjukvårdspartiet – Folkets Vilja.

Granskningsnämnden ansåg att programmet till stor del kom att få karaktären av en regional landstingsdebatt. Vissa rikspolitiska inslag förekom i programmet, men de utgjorde ett jämförelsematerial i förhållande till den förda politiken i Västra Götaland enligt nämnden. Genom att inte låta alla partier med representation i regionfull-

mäktige delta i programmet hade SVT åsidosatt kravet på opartiskhet och allsidig information i sändningstillståndet. Att SVT haft viss bevakning av Sjukvårdspartiet – Folkets Vilja på regional nivå föranledde ingen annan bedömning.

I ett beslut från Granskningsnämnden den 27 oktober 2014 (dnr 14/01313 och 13149) prövades om debattprogram som Sveriges Radio och SVT sändt överensstämde med kravet på opartiskhet. För Sveriges Radios del gällde det en debatt inför EU-valet i Ekot och för SVT ett program som hette EU-val 2014: Slutdebatt. De politiska partier som hade bjudits in till såväl Ekots utfrågningar som deltagande till SVT:s slutdebatt var alla representerade i EU-parlamentet sedan det föregående valet. En anmälare anförde att Sverigedemokraterna utestängdes från debatterna trots att det var ett riksdagsparti och då Sverigedemokraterna i flera vid tillfället gjorda opinionsundersökningar framstått som Sveriges tredje största parti. Programmen kunde därför inte enligt anmälaren anses vara allsidiga.

Granskningsnämnden hänvisade inledningsvis till SVT:s och Sveriges Radios sändningstillstånd där det framgår att de ska utöva sändningsrätten opartiskt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i televisionen respektive radion. Nämnden uttalade vidare att något krav på att alla politiska partier ska behandlas helt likformigt kan inte ställas, utan att denna bevakning till stor del måste kunna få göras utifrån nyhetsmässiga värderingar. Granskningsnämnden påminde också om att i fråga om traditionella valdebatter gäller dock enligt nämndens praxis ett strängare krav på att urvalet av deltagare sker på ett sätt som inte missgynnar något parti.

Nämnden konstaterade vidare att de aktuella slutdebatterna i SVT och Sveriges Radio hölls mellan företrädare för de partier som fanns representerade i Europaparlamentet. Nämnden anförde att det förhållandet att ett parti utan representation i parlamentet inte gavs tillfälle att medverka i valdebatterna inte strider mot kravet på opartiskhet i SVT:s och Sveriges Radios sändningstillstånd.

12.5 Ordningsbestämmelser i rättssalen

I rättegångsbalkens 5 kap. finns bestämmelser om bl.a. ordning vid domstol. Av 1 § framgår att förhandling vid domstol som huvudregel är offentlig. I 9 § första stycket anges att det ankommer på rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får utvisa den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt. Ordföranden får också begränsa antalet åhörare i rättssalen för att undvika trängsel.

Bestämmelsen omnämns av 1973 års fri- och rättighetsutredning som ett exempel på en processuell bestämmelse som inskränker yttrandefriheten enligt gällande rätt (SOU 1975:75 s. 285).

Det har inte ansetts möjligt att ställa upp några generella regler för i vilka fall som ordföranden bör ingripa. I kommentaren till rättegångsbalken anges att vad som ska anses ordningsstörande eller innebära ett otillbörligt beteende i rättssalen är något som ytterst är beroende av bedömningar som ordföranden måste göra i varje enskilt fall. Några riktlinjer för i vilka situationer som ordföranden bör agera kan dock anges. Här är till att börja med rättssäkerheten en viktig del. Rätten måste kunna uppfatta allt som sägs och parter och vittnen ska också kunna komma till tals utan att bli avbrutna eller förvirrade. Det ska alltså vara ett avspänt arbetsklimat i rättssalen och inte heller förekomma några störande moment som kan distrahera rätten eller andra personer som medverkar.

En annan betydande aspekt avser den personliga integriteten. Ingen som medverkar ska behöva ha anledning att känna sig kränkt. Rättens ordförande har här att se till att varken rättens ledamöter, parter eller vittnen blir trakasserade eller smädade under rättegången. Varken åhörare eller andra får under några som helst omständigheter tillåtas att demonstrera inne i rättssalen. Vid en sådan situation måste alltså ordföranden ingripa. Detta gäller oavsett om någon part blir störd eller kränkt. Ett annat exempel på när rättens ordförande omedelbart bör ingripa är när åhörare kommenterar något som händer i rättegången med t.ex. utrop, skratt, applåder eller plakat.¹³

¹³ Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2014, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 9 §.

Den vanligaste metoden för ordföranden att först ta till är att ge den som stör ordningen en tillsägelse. Om den som mottar tillsägelsen också följer den kan det i de allra flesta fallen anses obehövligt med någon ytterligare åtgärd (jfr JK 1985 s. 47). Om den däremot inte följs finns det möjlighet för ordföranden att utdöma straff för rättegångsförseelse enligt 9 kap. 5 § rättegångsbalken. Något sådant straff kan dock inte utdömas utan att rätten kan få fram personuppgifter rörande den person som stör ordningen. Ett ordningsstörande beteende bör därför i allmänhet leda till att åhöraren visas ut ur rättssalen för det fallet att det inte räcker med en tillsägelse. Också en part kan med stöd av bestämmelsen visas ut ur salen, men detta torde vara synnerligen ovanligt. I de ovanliga fall som rör en part bör denne efter en stund kallas in till salen igen så att ett försök kan göras att fortsätta förhandlingen. Det kan då vara lämpligt att ordföranden redogör för vad som förekommit under förhandlingen medan parten har varit frånvarande.¹⁴

Bestämmelsen i 5 kap. 9 § första stycket kan också aktualiseras angående en persons klädsel – eller oklädsel. Här har JO uttalat i ett ärende som gällde s.k. mc-västar att det inte kan vara fråga om annat än fall av ren undantagskaraktär (JO 1998/99 s. 53). JO anför i beslutet att det kan bli aktuellt att visa ut en åhörare ur rättssalen om hans eller hennes klädsel är av sådant slag att den skulle kunna medföra ansvar för förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp. Däremot finns det inte enligt JO rättsligt stöd för att vid en offentlig domstolsförhandling i andra fall visa ut eller förbjuda åhörare att komma in i rättssalen endast på den grunden att åhöraren genom sin klädsel visar att han eller hon tillhör en viss förening eller annan sammanslutning. Detta gäller, menar JO, även om denna skulle förknippas med värderingar som står i strid mot vad som är gängse i samhället. Det är alltså inte tillräckliga skäl att visa ut en åhörare för att rättens ledamöter eller förhörspersoner kan känna obehag på grund av åhörarens klädsel.

I ett annat beslut har JO kommenterat en situation där en rådmän visat ut några kvinnor som bar en dräkt som täckte hela kroppen och hela ansiktet, förutom ögonen, från rättssalen (JO 2013/14 s. 39). Rådmannen hade åberopat att det förhållandet att kvinnornas ansikten var täckta störde ordningen i rättssalen och att han därför med

¹⁴ Fitger m.fl., kommentaren till 5 kap. 9 §.

stöd av 5 kap. 9 § rättegångsbalken hade rätt att visa ut dem från rättssalen. JO anförde att risken för eventuella svårigheter som det kan innebära när åhörare bär t.ex. niqab inte kan åberopas till stöd för vilka förebyggande åtgärder som helst. Enligt JO fanns det inte stöd för rådmannens beslut att förbjuda kvinnorna att åhöra de offentliga delarna av förhandlingen.¹⁵

12.6 Bestämmelser för intagna på anstalt

Av fängelselagens regelverk följer att de intagna, som ju tvångsvis vistas på en anstalt, under strafftiden där inte får utsättas för andra begränsningar i sin frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 kap. 6 § fängelselagen). Det ligger i sakens natur att lagstiftningen därmed innehåller olika regler om kontroller och ordningen.

En kontroll- eller tvångsåtgärd får dock enligt nämnda lagrum endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Proportionalitetsprincipen innebär att varje kontroll- och tvångsåtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning, i syfte att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som står att vinna med den. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet måste därför göras i varje enskilt fall (prop. 2009/10:135 s. 121).

Till ledning för lagtillämpningen inom kriminalvården finns ett stort antal JO-avgöranden. Här ska endast ett sådant uppmärksammas. Det gäller tillämpningen i ett visst fall på en anstalt av religionsfriheten och inte minst dess s.k. negativa sida, se 2 kap. 2 § RF.

Religionsfriheten anger att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion, 2 kap. 1 § 6 RF. Den negativa religionsfriheten uttrycks i 2 kap. 2 § RF där det bl.a. sägs att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin livsåskådning i religiöst hänseende och inte heller av det allmänna tvingas att tillhöra trossamfund.

I JO:s beslut (den 4 juni 2015, dnr 222-2015) understryker JO att det allmännas skyldighet att respektera en enskilds val att utöva

¹⁵ Se även ett därpå följande beslut om skadereglering, JK:s beslut 2013-09-24, dnr 2045-13-40.

religion såväl som att avstå från detta också gäller för den som är frihetsberövad genom exempelvis en placering i en kriminalvårdsanstalt. Bakgrunden till beslutet var att en anstalt av säkerhetsskäl hänvisat ett antal intagna att hålla gudstjänst på en bostadsavdelning. På denna avdelning vistades även intagna som inte ville delta i gudstjänsten. Dessa intagna vistades under den tid som gudstjänsten pågick inne på sina rum.

I beslutet uttalar JO förståelse för att den eller de som inte ville delta i gudstjänsten upplevde att de inte hade något annat val än att vara på sina bostadsrum under gudstjänsten. Genomförandet av gudstjänsten innebar därmed en begränsning för de intagna som valde att inte delta enligt JO.

JO framhöll vidare att en religiös övertygelse är en privatsak som ingen mot sin vilja ska behöva redovisa för andra. Mot den bakgrunden framstod det som direkt olämpligt att genomföra en gudstjänst på en låst bostadsavdelning där det fanns intagna som inte ville delta i den. JO riktade kritik mot anstalten för dess agerande.

12.7 Exempel på debattregler

Ungdomsparlamentet är en årligen återkommande demokratisering från Stockholms stads Utbildningsförvaltning. Satsningen har pågått sedan år 2006 och riktar sig till elever och lärare på gymnasienivå. I ungdomsparlamentet tar de deltagande eleverna fram aktuella och lokala frågor och arbetar om dessa till motioner. Dessa debatteras därefter i olika sessioner.

I samband härmed har följande debattordning arbetats fram. Först läses motionens frågeställning och åtgärdsförslag upp (3 minuter). Därefter hålls ett tal av en ledamot eller ordföranden för utskottet för utskottsmotionen (fyra minuter). Därpå hålls ett tal *mot* utskottsmotionen av en ledamot eller ordförande för ett annat utskott (fyra minuter). När detta är klart hålls en öppen debatt som ska handla om innehållet i motionen. Här är påståenden och frågor tillåtna i maximalt en minut per inlägg. Längre svar är tillåtna. Det är också tillåtet med replik, liksom replik på replik. Det är ordföranden som styr debatten. Den person som är ordförande ska se till att hela motionen och dess förslag debatteras. Om diskussionen driver iväg eller fastnar kan ordföranden dra streck i debatten. Innan det är dags

för omröstning håller en ledamot eller ordförande för utskottet ett avslutande tal för motionen.

Ungdomsparlamentet använder sig vidare av följande debattregler:

- Begär ordet genom att hålla upp din namnskylt så att ordföranden ser den.
- Börja tala först när ordföranden har gett dig ordet.
- Ge replik på någon annans inlägg genom att hålla upp din namnskylt direkt efter inlägget, och säga ”replik”. Ordförande kommer låta dig gå före i talarlistan innan någon annan gör ett nytt inlägg.
- Förtydliga någonting genom att hålla upp din namnskylt direkt efter inlägget, och säga ”replik”. Ordförande kommer låta dig gå före i talarlistan innan någon annan gör ett nytt inlägg.
- Alla använder ett respektfullt språk så att ingen kränker någon.
- Du kan debattera för eller emot det som står i motionen. Det går inte att lägga till nya förslag under debattens gång.

Europeiska Ungdomsparlament (EUP) Sverige är en del av European Youth Parliament (EYP). EUP Sverige anordnar bl.a. sessioner på olika nivåer varje år dit skolor kan anmäla elever på gymnasienivå. När de förslag som läggs fram ska debatteras är gången tänkt att efterlikna debatterna i Europaparlamentet. För detta ändamål har utarbetats en detaljerad debattordning; Rules of Procedure for the General Assembly of EYP Sweden. Av dessa framgår bl.a. att det är the President of the Assembly som öppnar, leder och stänger debatten. Det är denne person som tilldelar deltagarna ordet. Av reglementet framgår vidare hur långt ett inlägg ska vara. Deltagarna kan bli fråntagna ordet om de inte håller sitt anförande inom ämnet, använder sig av dåligt språk eller säger något oförskämt.

13 Utgångspunkter och analys

13.1 Uppdraget som utgångspunkt för utredningens överväganden

Utredningens uppdrag består av olika delmoment. Till att börja med ska utredningen analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier till skolan. Därefter ska utredningen 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. Om det bedöms möjligt och lämpligt ska utredningen avseende denna del också lämna nödvändiga författningsförslag.

Den del av utredningens uppdrag som avser överväganden om skolan ska kunna begränsa det antal politiska partier som skolan tar emot på objektiva grunder kan sägas innefatta olika situationer. En är när skolan på eget initiativ bjuder in politiska partier till en debatt, en utfrågning eller ett liknande arrangemang. En annan situation är när ett politiskt parti anmäler att representanter för partiet vill komma till skolan för att där sprida sitt politiska budskap. I detta scenario är det alltså inte skolan som ytterst är initiativtagare till det eventuella besöket. Dessutom kan det finnas politiskt aktiva elever på skolan. Då handlar det varken om att skolan bjuder in någon utifrån eller att någon utanför skolan vill få tillträde dit. Eleverna finns ju redan på skolan.

Det är vanligt förekommande att politiska partier anmäler intresse av att få komma till en skola för att där sprida politisk information. Eftersom en skola inte är en allmän plats är det utredningens utgångspunkt att det är skolan som *bjuder in* utomstående företrädare för politiska partier – även i de fallen där de politiska partierna har tagit initiativet till ett önskat besök.

Det finns ett stort värde i att företrädare för politiska partier kommer till skolan. Skolan kan på så sätt åskådliggöra, problematisera och diskutera de olika åsiktsyttringar som finns i samhället med eleverna. Detta ligger i linje med skolans demokratiska uppdrag.

Politiska partiers närvaro i skolan kan emellertid ibland också medföra att skolan ställs inför svåra utmaningar där stora krav ställs på personalens förmåga att hantera situationen.

En sådan utmaning kan vara att elever på skolan vill ta avstånd från ett partis politik och visar detta genom att t.ex. i samband med en planerad debatt försöka hindra representanter från partiet att ta sig in i skolan eller genom att störa ordningen på något annat sätt.

Det kan också förhålla sig så att skolan befarar att ett parti som vill besöka skolan kan antas komma att föra fram åsikter som strider mot skolans värdegrund. Skolan ställs här inför att elever, som ju är skyldiga att vara i skolan, kan komma att anse sig oroade eller hotade redan av partiets närvaro eller av uttalanden som dess representant kan komma att framföra. Skolan framstår för dessa elever inte längre som den trygga miljö som de har rätt till.

Utredningens uppdrag tar i och för sig inte direkt sikte på hur dessa och liknande utmaningar praktiskt ska hanteras av skolan. De har dock ett nära samband med hur skolor behandlar frågan om politiska partier överhuvudtaget ska tas emot på skolan och i förekommande fall vilka partier som ska ges möjlighet att få komma dit och presentera sin politik. Utredningen berör därför även dessa frågor och kommer i kapitel 15 att ange de förutsättningar som enligt utredningens mening bör gälla för politiska partiers närvaro i skolan. Detta ligger också i linje med att det i direktiven anges att omständigheter som utredningen bör beakta är bl.a. hur den politiska informationen kan bli en konstruktiv del av utbildningen, behovet av en fördjupning av kunskaperna och praktiska begränsningar vid utförandet av utbildningsuppdraget. Det finns dock ingen ambition att presentera ett slags facit om hur skolor ska hantera alla de olika situationer som kan tänkas uppstå när representanter från politiska partier besöker skolan.

13.2 Närmare om utgångspunkterna

Utredningens bedömning: Skolans miljö ska präglas av skolans värdegrund. Denna värdegrund ryms inom vår konstitution och bildar utgångspunkt för utredningens överväganden.

Skolan har ett demokratiskt uppdrag som går ut på att lära elever *om*, *genom* och *för* demokrati och mänskliga rättigheter. Eleverna ska lära *om* demokrati och mänskliga fri- och rättigheter. De lär vidare *genom* att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolans lärande miljö. Målet är att eleverna ska utveckla förmågor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin.

Politisk information ska därmed inte ses som ett fristående moment i skolan utan i stället som en integrerad del av utbildningen inom ramen för skolans demokratiska uppdrag.

Vår konstitutions värdegrund

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag en rad utgångspunkter att ta hänsyn till. Den allra främsta utgångspunkten får anses vara vad som sägs i våra grundlagar, där framför allt regeringsformen blir aktuell. Bestämmelserna där bildar en slags yttre ram inom vilken utredningen har att hålla sig i de förslag som läggs fram.

I regeringsformens 1 och 2 kap. slås det fast vad som kan ses som *vår konstitutions värdegrund*. Här bör till att börja med den fria åsiktsbildningen lyftas fram. Den kan tillsammans med vår allmänna och lika rösträtt ses som en avgörande byggsten för förverkligandet av folkstyret. Yttrandefriheten är en nödvändig förutsättning för fri åsiktsbildning. Vår yttrandefrihet är en av de fri- och rättigheter som i grundlagarna är skyddad gentemot det allmänna.

I vår konstitutions värdegrund framhålls också att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska vidare motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Det står helt klart att skolor med offentlig huvudman ryms inom begreppet ”det allmänna”. Utredningens ståndpunkt är att också fristående skolor ska anses innefattade av detta begrepp såvitt gäller det som nu behandlats (se vidare i avsnitt 16.5).

Ett annat stadgande i regeringsformens inledande kapitel som är av särskild vikt är kravet på att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta saklighet och opartiskhet. Detta krav kan sammanfattas under ett gemensamt begrepp: objektivitetsprincipen. Vid 2010 års grundlagsrevision reviderades texten i bestämmelsen för att klargöra att privaträttsliga objekt faller in under bestämmelsens tillämpningsområde när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Beträffande denna bestämmelse står det alltså klart att fristående skolor i den delen jämföras med skolor med offentlig huvudman.

En grundlagsskyddad fri- och rättighet som får stor betydelse för utredningens överväganden är yttrandefriheten. Den uttrycks i regeringsformen på så sätt att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Det ska noteras att regeringsformens båda inledande kapitel (se närmare kapitel 4) tillsammans med våra internationella konventionsförpliktelser (se närmare kapitel 5) berör flera olika värden som måste förhålla sig till varandra. Det kan finnas spänningar mellan dem. Som ett exempel kan nämnas yttrandefriheten ställd i relation till skyddet för personlig integritet.

Skolan har som framgår av nästa avsnitt ett demokratiuppdrag. En övergripande samhällelig frågeställning gäller synen på och möjligheterna att ingripa mot partier och andra föreningar som inte omfattar demokratin och dess värdegrund.

Med andra ord, hur försvarar sig demokratin mot sina fiender? Hur ska man se på ett förbud mot icke-demokratiska politiska partier och rasistiska organisationer? Ska det finnas begränsningar utifrån demokratisynpunkt för ekonomiska bidrag eller annat stöd av offentliga medel till olika verksamheter?

Dessa frågor är centralt konstitutionella till sin natur. De rör inte minst föreningsfriheten och den fria åsiktsbildningen men ytterst också skyddet för och försvaret av demokratin.¹

Skolan kan och ska inte ha egna svar på sådana frågor. Uppgiften ligger i stället på medborgarnas valda ombud, riksdagen med dess uppgift som lagstiftare.

Skolans värdegrund och demokratiuppdraget

Skolan har i uppdrag att ge eleverna dels kunskaper och färdigheter i ämnen, dels förankra demokratiska värden. Detta ska ses som ett samlat uppdrag. *Skolans värdegrund* är central i skollagstiftningen. Den framgår av skollagen och utvecklas vidare i varje skolforms läroplan. Här ska direkt framhållas att grundlagarna är överordnade skollagen. Bestämmelserna i skollagen ska därmed rymmas inom och förstås i enlighet med grundlagsstadgandena. Detta följer av principen om normhierarki, som innebär att bestämmelser i grundlagen är överordnad annan lagstiftning.

Värdegrunden enligt skollagen innebär bl.a. att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Enligt skolans värdegrund ska skolan vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Alla som verkar i skolan ska också samtidigt vara uppmärksamma på åsiktstyrningar som strider mot värdegrunden och klart ta avstånd från dem. Uttalanden som strider mot värdegrunden ska inte stå oemotsagda.

En utgångspunkt för utredningens överväganden, som direkt anges i direktiven, är att det är önskvärt att elever i sin utbildning ges möjlig-

¹ Här ges bara några enstaka referenser. Se FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) och i anslutning därtill bet. 2002/03:KU26 s. 33 ff., art. 15 i Europakonventionen om avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge, Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures antagna av European Commission for democracy through law (Venice Commission), CDL-INF(2000)1, och Jan-Werner Müller, Militant democracy i *The Oxford Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld, András Sajó 2013, s. 1253 ff. Om en demokratibestämmelse i pressstödet, se Översyn av det statliga stödet till dagspressen, SOU 2013:66 s. 395 ff. och 444 ff.

het 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. Denna utgångspunkt hänger samman med skolans *demokratiuppdrag* som också har ett nära samband med skolans värdegrund.

Skolans demokratiska uppdrag, som framgår av utbildningens syfte att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, kan sägas bestå av de tre delarna; *om*, *genom* och *för*.² I arbetet med skolans demokratiuppdrag lär barn och elever om, genom och för demokrati och mänskliga rättigheter. Den första delen handlar om att eleverna ska lära om demokrati och mänskliga fri- och rättigheter. Till exempel att eleverna ska bli förtrodda med det representativa demokratiska systemet. Den andra delen innebär att eleverna också lär genom att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolans lärmiljö. Till exempel arbetet med att främja likabehandling, inkludering och att elever har reellt inflytande över och delaktighet i skolarbetet och lärmiljön. Tredje delen av uppdraget handlar om att eleverna utvecklar förmågor för att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin. Till exempel kommunikativa förmågor som att formulera en egen åsikt och att lyssna till någon annans, men också kritiska förmågor som källkritik och ett kritiskt reflektivt förhållningssätt.

Skolans arbete enligt demokratiuppdraget fortgår ständigt. Skolan har därför ett intresse av ett jämnt informationsflöde av politisk information. De politiska partierna däremot tenderar främst att vara intresserade av att ha kontakt med skolan i anslutning till val till riksdagen eller Europaparlamentet. Medan skolans uppgift ligger inom demokratiuppdraget ligger det i de politiska partiernas natur ett intresse av att dels opinionsbilda, dels sprida kunskaper, dels värva unga väljare. Det finns alltså här till viss del olika intressen som kan bli en utmaning för skolor. Problemet kan åskådliggöras med att skolor i många fall väljer att anordna aktiviteter om politisk information i samband med skolvalen som sedan ett antal år tillbaka anordnas i anslutning till riksdagsvalen (år 2014 också i samband med valet till

² I december 2011 antogs United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, FN resolution 66/137. Deklarationen fastslår att utbildning och lärande som syftar till att medvetandegöra och främja mänskliga rättigheter ska utgå från perspektiven *om*, *genom* och *för*. Europarådets stadga om utbildning i demokratiskt medborgarskap och i mänskliga rättigheter, Cm/Rec(2010)7 och EDC/HRE kan också sägas ligga i linje med dessa perspektiv.

Europaparlamentet). Trycket från de politiska partierna om att få sprida sitt politiska budskap i skolor är då också som tveklöst störst. Nästa riksdagsval (år 2018) planeras äga rum den 9 september, alltså en knapp vecka tidigare än valet år 2014 och också relativt tätt in på terminsstarten som i regel sker omkring den 16–20 augusti. Det innebär att tiden blir mycket snäv för de skolor som inte förbereder eller inleder arbetet med politisk information redan under våren utan väljer att låta eleverna ta del av politisk information inom ramen för undervisningen och utbildningen enbart i samband med höstens skolval. Under denna period ska dessutom terminen startas upp och det inte är ovanligt med många andra aktiviteter på skolan.

Här är den givna utgångspunkten för utredningen skolans intresse av att kunna genomföra det demokratiska uppdraget på ett bra sätt. Det innebär att det enligt utredningen inte bara bör vara de elever som finns på skolan under ett valår som i sin utbildning får ta del av politisk information. Alla elever måste få del av detta. Det finns ett behov av kontinuitet och det är inte lämpligt att lägga all undervisning/utbildning om politisk information i anslutning till skolvalen.

Demokratiuppdraget och skolans värdegrundsarbete går inte ut på att hitta en helt friktionsfri tillvaro. De olika åsiktsyttringar som finns i samhället, däribland odemokratiska sådana, ska skolan ta upp till behandling och problematisera tillsammans med eleverna. Samtidigt ligger det inom ramen för skolans värdegrundsarbete att klart ta avstånd från sådant som strider mot värdegrunden. Uttalanden med sådant innehåll ska i skolan inte stå oemotsagda. Skolan får därmed sägas vara den bästa platsen för att förbereda eleverna för de åsiktsyttringar som finns i samhället.

Utredningen har utvecklat innebörden av skollagens värdegrundsbestämmelser i kapitel 6.

Skolplikt och närvaroskyldighet

Det är inte frivilligt för barn att gå i skolan. Från höstterminen det kalenderår när ett barn fyller sju år inträder en skolplikt. Den varar som huvudregel fram till utgången av vårterminen det nionde året eller, om eleven går i specialskola, det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. I skollagen finns bestämmelser om befrielse från skyldigheten att delta i obligatoriska inslag i undervis-

ningen (beträffande de obligatoriska skolformerna). För befrielse krävs att det föreligger synnerliga skäl. Enligt huvudregeln kan alltså en elev i en obligatorisk skolform inte själv välja om han eller hon vill avstå från ett moment i undervisningen.

Att genomgå en gymnasieutbildning är frivilligt. För den elev som väljer att göra det gäller dock en närvaroskyldighet. För dessa skolformer finns nämligen en princip i skollagen som säger att en elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Skolplikten och närvaroskyldigheten för med sig att barn och ungdomar med vitt skilda bakgrunder, intressen, värderingar och föreställningar samlas i skolan och deltar i utbildning varje skoldag.

I avsnitt 7.7 har utredningen närmare redogjort för bestämmelserna i skollagen om skolplikt och närvaroskyldighet.

En skola är inte en allmän plats

Utomstående personer har inte en automatisk rätt att få vistas i skolan, eftersom en skola inte är en allmän plats. Detta får en del i sammanhanget relevanta följder. En sådan är att yttrandefriheten inte innefattar någon rätt för medborgarna eller de politiska partierna att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På samma sätt förhåller det sig med rätten att sprida tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen.

Här ska observeras att eleverna, som ju redan finns på skolan, åtnjuter yttrandefrihet också inom skolan. Samtidigt bör påpekas att detta naturligtvis inte innebär att elevernas yttrandefrihet är ”total”. Eleverna kan ju t.ex. inte prata fritt under en lektion där läraren håller i ordet.

Brottsliga åsiktsyttringar

Det finns begränsningar i yttrandefriheten som har meddelats i lag. T.ex. finns regler i brottsbalken om straff för yttranden som är brottsliga. Här kan nämnas brotten förtal, förolämpning och hets mot folkgrupp. Samtliga dessa brott upptas vidare i tryckfrihetsförordningens s.k. brottskatalog. Det kan därmed bli aktuellt att fälla till ansvar för tryckfrihetsbrott om gärningen begås genom tryckt

skrift eller för yttrandefrihetsbrott om den begås i ett radioprogram eller en teknisk upptagning.

Förekommer brottsliga yttranden i skolan måste skolledningen ingripa mot dessa. Det får anses framgå av bestämmelser i skollagen som säger att skolan (huvudmannen) är skyldig att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling.

Utredningen har närmare redovisat de straffbestämmelser som är relevanta för uppdraget i kapitel 8.

Bestämmelser om diskriminering på skolområdet

I kapitel 9 har utredningen redogjort för bestämmelser i diskrimineringslagen som tar sikte på skolverksamhet. En av de mest primära bestämmelserna där anger att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget. Diskrimineringslagen likställer alltså anställda och uppdragstagare med utbildningsanordnaren.

En annan viktig regel i diskrimineringslagen är den som ålägger en utbildningsanordnare skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier som sker i samband med verksamheten.

Regler om kränkande behandling

I skolan finns också särskilda regler om åtgärder mot kränkande behandling. Bestämmelserna är intagna i 6 kap. skollagen och utredningen har redovisat dessa i kapitel 10. En kränkande behandling föreligger om ett uppträdande som utan att vara diskriminerande enligt diskrimineringslagen kränker en elevs värdighet. Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling.

Bestämmelserna innebär bl.a. vidare att lärare eller annan personal som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. Rektorn är på motsvarande sätt skyldig att

anmäla det till huvudmannen. Liksom vad gäller reglerna om diskriminering på utbildningsområdet åligger det huvudmannen att utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling. Skolan har ett tillsynsansvar och om personal får kännedom om en pågående kränkning måste man omedelbart försöka avbryta den.

Kärnfrågorna i sammanfattning

De rättsregler som nu har nämnts är de som präglar skolans verksamhet och som ska iakttas inom skolan. De bildar därmed de utgångspunkter som utredningen har att hålla sig till.

Utredningen vill särskilt lyfta fram att politisk information inte bör vara något fristående inslag i skolan. Tvärtom bör politisk information ses som ett tydligt element i utbildningen inom ramen för skolans demokratiuppdrag.

Vad som sägs i grundlagarna bildar härvid de yttersta ramarna för utredningens överväganden. Här ska noteras att de värden och principer som anges i vår konstitution samt följer av konventionsförpliktelser och finns i skollagen hänger samman. Skollagen är en lag som är underordnad de konstitutionella reglerna.

Den fria åsiktsbildningen och yttrandefriheten utgör centrala konstitutionella utgångspunkter. Vidare anges i vår konstitution att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska motverka diskriminering. Samma värden återkommer i skollagen där det i värdegrundsbestämmelsen framhålls att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Denna uppsättning av värden och principer är dock inte alltid fri från inbördes konflikter. Här finns spänningsfält emellan. Ett exempel rör yttrandefrihet i förhållande till religionsfrihet, ett annat yttrandefrihet i förhållande till personlig integritet.

Det är en uppgift för skolan att, inom ramen för demokratiuppdraget, i utbildningen behandla de olika värdena och då också vara öppen för frågor som kan röra sådana spänningsfält. Detta ska skötas

i den särskilda miljö som skolan utgör. Skolan är enligt skollagen inte en värdeneutral plats.

I 2 kap. 2 och 3 §§ RF uttrycks de s.k. *negativa opinionsfriheterna*. I 2 § anges bl.a. att ingen får av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning.

Skolan faller här under begreppet det allmänna. Eleverna är på grund av skolplikten eller närvaroskyldigheten tvungna att delta i skolverksamheten. Elever kan inte själva välja om de vill vara med eller inte i utbildningen och undervisningen.

Vad förstås då med en ”sammankomst”? Begreppet sammankomst har ansetts inte innefatta också lektioner i skolan. I förarbetena till bestämmelsen har nämligen sagts att bestämmelsen inte anses drabba, eller med andra ord inte innefattar, också det tvång att närvara vid lektioner som följer av skolplikten (se prop. 1975/76:209 s. 116 f. och KU 1975/76:56 s. 28).

Även om bestämmelsen i regeringsformen därmed för 40 år sedan inte ansågs tillämplig under lektioner i skolan finns det anledning att här stanna upp också inför bestämmelsens ord ”opinionsbildning”.

Det går enligt utredningens mening inte att komma ifrån att politisk information med deltagande av företrädare för politiska partier till sin allmänna karaktär framstår som just opinionsbildning också om det inordnas i skolans utbildning. Även om skolan är undantagen i grundlagsbestämmelsen finns det en yttre gräns för den grad av opinionsbildning som rimligen kan få förekomma där.

Det här betyder enligt utredningens mening att det framöver fordras betydande *varsamhet* när eleverna får möta politisk information under lektionstid. För detta har skolan, de deltagande företrädarna för politiska partier och eleverna var och en sin del av ansvaret. Förarbetsuttalandet får annars enligt utredningens mening till resultat en effekt som i realiteten ytterst öppnar för en konflikt med bestämmelsen i 2 kap. 2 § RF om negativ opinionsfrihet – en bestämmelse som uttrycker ett viktigt skyddsbehov också för barn och ungdom och det även när de går i skolan.

13.3 Att bjuda in och ta emot politiska partier till skolan – analys av nu gällande rätt

I det här avsnittet presenterar utredningen en analys av gällande rätt om hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in och ta emot politiska partier. Den praxis och de uttalanden från JO och JK som finns tar i princip enbart sikte på skolor med offentlig huvudman. Om inte något annat sägs gäller vad som redogörs för här därför dessa skolor. Utredningen kommer i kapitel 16 beskriva sin syn på hur man bör se på fristående skolor i det här sammanhanget.

13.3.1 Utgångspunkten är att en skola inte är en allmän plats

Utredningens bedömning: Utgångspunkten är att en skola inte är en allmän plats. Det får till följd att yttrandefriheten enligt regeringsformen inte innefattar 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.

JO och JK framhåller i en rad beslut som rör politisk information i skolan att skolan inte är en allmän plats (se t.ex. JO 2013/14 s. 546 och JK:s beslut den 11 maj 2011 dnr 5542-10-30). Första gången detta uttalar är i ett beslut från JK den 27 november 1967 (AD 6/67). I beslutet uttalar JK att ”skolområdet under skoldagen i princip ej får disponeras för annat ändamål än skolans och när det användes för ändamål som faller inom rektors arbetsområde ej torde vara sådan allmän plats som avses i 1 § allmänna ordningsstadgan”.

En standardskrivning som JO och JK använder frekvent är följande.³

³ Se t.ex. JO 2013/14 s. 546, JO 2012/13 s. 419, JK:s beslut den 11 maj 2011 (dnr 5542-10-30), JK:s beslut den 27 december 2010 (dnr 1854-10-22), JO:s beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009), JK:s beslut den 24 april 2008 (dnr 8527-07-22), JO 2008/09 s. 405, JO 2008/09 s. 400, JO 2008/09 s. 396, JO 2007/08 s. 464 och JO 2007/08 s. 462.

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna – eller en sammanlutning 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.

Analys och slutsats

Utgångspunkten är alltså att en skola inte är en allmän plats. Denna viktiga förutsättning får betydelsefulla konsekvenser. Det innebär att utomstående inte har rätt att komma till skolan om de inte har tillåtelse från skolledningen att göra det. Vad som sägs i grundlagarna om yttrandefrihet ger här inte utomstående någon rätt att få komma till en skola för att där på olika sätt ge uttryck för åsiktsyttringar. Det finns alltså inte en generell rätt för ett politiskt parti att få komma till en skola för att där sprida sitt budskap.

13.3.2 Objektivitet

Utredningens bedömning: En skola kan av praktiska skäl begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in på eget initiativ. En skola måste dock i sådana fall beakta objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

Praxis vad gäller politisk information i skolan är knapp. Två rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten) finns.

I det ena fallet, RÅ 81 2:26 II, hade en skolstyrelse utfärdat anvisningar för hur politisk information i kommunens skolor skulle bedrivas. Av anvisningarna framgick att alla politiska partier med säte i kommunen skulle bjudas in för att informera i skolan. Vid en konferens meddelade emellertid företrädare för skolförvaltningen att det blev tidsmässigt och ekonomiskt betungande att erbjuda samtliga dessa (nio stycken) partier möjlighet att ge information i skolorna. Skolstyrelsen beslutade då att endast de partier som var representerade i riksdagen eller kommunens fullmäktige skulle bjudas in för att bedriva politisk information i skolor.

Beslutet överklagades och som grund anfördes bl.a. att beslutet innebar att alla andra partier än riksdagspartier utestängdes.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att utredningen gav vid handen att det av praktiska skäl var påkallat att begränsa antalet politiska partier som bjöds in för att lämna politisk information i kommunens skolor. Skolstyrelsens beslut innefattade enligt domstolen en begränsning på objektiv grund och överklagandet lämnades utan bifall.

Situationen i det andra rättsfallet, RÅ 81 2:26 I, rörde en skolstyrelsens beslut om principer för politiska partiers deltagande i skolvalet samt medverkan i kommunens grundskolors och gymnasieskolors undervisning i samhällsfrågor.

Här hade Skolöverstyrelsen lämnat anvisningar avseende medverkan av de politiska ungdomsförbunden i skolans samhällsinformation. I anvisningarna angavs bl.a. följande. ”Föreliggande anvisningar avser i första hand de politiska ungdomsförbund vilkas moderpartier är representerade i riksdagen, i det egna länets landsting eller i den egna kommunens fullmäktige. Övriga politiska föreningar bör emellertid beredas tillfälle att medverka. Skolstyrelsen har att i samråd med berörd personal och elever i skolorna att avgöra detta. – Medverkan från ett enda eller ett begränsat antal ungdomsförbunds sida står i överensstämmelse med läroplanen om denna information sker öppet och med angivande av källor och under förutsättning att läraren ger den kompletterande information som kan erfordras för att tillgodose kraven på allsidighet. Ett hinder för något eller några av ungdomsförbunden att medverka vid informationen i en skola skall sålunda inte utgöra hinder för övriga förbund att ge sådan”.

En skolstyrelse beslutade att inbjudan att medverka borde ges de politiska ungdomsförbund vars moderorganisationer fanns företrädade i kommunfullmäktige eller landsting samt ideella organisationer med riksorganisation. En person överklagande beslutet och yrkade att samtliga ungdomsförbund skulle få delta och presentera sin politik på lika grunder i samband med skolvalet det året.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att med hänsyn till att antalet organisationer som kunde komma i fråga var betydande var det ofrånkomligt att skolstyrelsens intresse i första hand inriktades mot de större och mera kända organisationerna. En sådan uppläggning, fortsatte Högsta förvaltningsdomstolen, behövde inte innebära att övriga organisationer uteslöts från att i en eller annan form delta

i verksamheten, om de anmälde intresse för det. Högsta förvaltningsdomstolen fann att skolstyrelsens beslut vid de förhållanden som var vid handen fick anses vila på objektiv grund och lämnade överklagandet utan bifall.

Att skolan i dylika fall har att iaktta objektivitet understryks också i flertalet beslut från JO och JK. JO och JK hänvisar i dessa sammanhang till bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. JO refererar ofta till Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden, framförallt till RÅ 81 2:26 I. I samband härmed anför JO att om en skola av praktiska skäl behöver begränsa antalet politiska partier har det inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.

Det kan noteras att JK emellertid inte har, såvitt utredningen har kunnat finna, använt sig av uttrycket ”i en eller annan form delta i verksamheten”.

I anslutning till att JO och JK åberopar 1 kap. 9 § RF påpekas att skolan inte är en allmän plats. Följande formulering används i sammanhanget.⁴

Vid ställningstagande till om t.ex. ett politiskt parti i detta syfte skall få tillträde till en skola måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.⁵

Analys och slutsats

För närvarande finns inte någon reglering i skollagen som anger hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. I denna och i liknande frågor har skolan att utgå från regeringsformens principstadganden.

⁴ Detta är ett direkt citat från JK:s beslut den 11 maj 2011 (dnr 5542-10-30), JO:s beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009), JO 2008/09 s. 405, JO 2008/09 s. 396, JO 2007/08 s. 464 och JO 2007/08 s. 462. Liknande skrivningar finns också i t.ex. JO 2013/14 s. 546, JO 2012/13 s. 419, JK:s beslut den 27 december 2010 (dnr 1854-10-22) och JO:s beslut den 8 april 2004 (dnr 2111-2002).

⁵ Observera att bestämmelsen i dag har en något annan lydelse: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

En första viktig slutsats av Högsta förvaltningsdomstolens domar är att en skola av praktiska skäl kan begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in på eget initiativ. Om urvalet görs på *objektiv grund* anses inte detta strida mot lag.

Här ska också noteras att Högsta förvaltningsdomstolen i det ena rättsfallet, RÅ 81 2:26 I, uttalade att en sådan begränsning inte behöver innebära att övriga organisationer utesluts från att i *en eller annan form delta i verksamheten*.

I frågor som rör just inbjudan av politiska partier anger således praxis och uttalanden från JO och JK att skolan ska beakta objektivitetsprincipen. Bestämmelsen om objektivitetsprincipen är reglerad i 1 kap. 9 § RF och har sedan 2010 års reform följande lydelse: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Utredningen har närmare redogjort för bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF i avsnitt 4.4.

13.3.3 Att tillämpa objektivitetsprincipen i praktiken

Utredningens bedömning: Om en skola av praktiska skäl begränsar antalet politiska partier som skolan bjuder in anses detta inte strida mot lag om urvalet görs på objektiv grund. Gällande rätt ger utrymme för olika uppfattningar om det härutöver krävs ett ytterligare villkor för att beslutet inte ska strida mot lag och vad det villkoret i sådana fall innebär. Rättsläget är således oklart när det gäller hur objektivitetsprincipen ska tillämpas i praktiken i detta avseende.

Hur objektivitetsprincipen ska tillämpas i praktiken får i första hand utläsas av praxis, dvs. av de ovan nämnda rättsfallen från Högsta förvaltningsdomstolen. Härutöver finns också en mängd beslut från JO och JK som belyser hur bestämmelsen i praktiken får sin betydelse på området.

Det bör direkt nämnas att JO har uttalat att principen ska tillämpas på motsvarande sätt när förhållandena är sådana att ett politiskt parti gör en egen ansökan om att få lämna politisk information i en skola (se t.ex. JO 2013/14 s. 546). Principen får alltså enligt JO bety-

delse både i fall när skolan och ett politiskt parti är initiativtagare till besöket.

I rättsfallet RÅ 81 nr 2:26 II var situationen som bekant att en skolstyrelse hade beslutat att de partier som var representerade i riksdagen eller kommunens fullmäktige skulle bjudas in till skolorna för att bedriva politisk information. Beslutet överklagades och som grund anfördes bl.a. att beslutet innebar att alla andra partier än riksdagspartier utestängdes. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen innefattade emellertid beslutet en begränsning på objektiv grund och överklagandet lämnades utan bifall.

Den slutsats som kan dras av detta rättsfall är att en skolas beslut att bjuda in partier som har representation i riksdag utgör ett urval på objektiv grund och därför inte kan klandras.

I RÅ 81 nr 2:26 I hade en skolstyrelse beslutat att inbjuda att medverka i skolvalet samt i grund- och gymnasieskolornas undervisning i samhällsfrågor skulle tillställas de politiska ungdomsförbund vars moderorganisationer fanns företrädda i kommunfullmäktige eller landsting samt ideella organisationer med riksorganisation.

Här uttryckte Högsta förvaltningsdomstolen att en sådan uppläggning av verksamheten inte behöver innebära att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten om de anmäler intresse för det. Domstolens slutsats var att det ”vid nu angivna förhållanden” fick anses att det klandrade beslutet vilade på objektiv grund.

Det bör nämnas att det överklagade beslutet i RÅ 81 nr 2:26 I hänvisade till vissa av Skolöverstyrelsens anvisningar om medverkan av politiska ungdomsförbund i skolans samhällsinformation. Där angavs bl.a. att anvisningarna avsåg i första hand de politiska ungdomsförbund vilkas moderpartier var representerade i riksdagen, i det egna länets landsting eller i den egna kommunens fullmäktige och att övriga föreningar ”bör emellertid beredas tillfälle att medverka”.

Uttrycket *att i en eller annan form delta i verksamheten* refererar JO ofta till i senare beslut. Det sägs då att om en skola av praktiska skäl behöver begränsa antalet politiska partier har det inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte

innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.⁶

Vad utredningen kan se har inte JK i något fall hänvisat till villkoret att övriga organisationer måste få delta i en eller annan form. Däremot uttrycker JK att det inte är förenligt med 1 kap. 9 § RF att ta emot vissa partier och samtidigt neka andra partier samma möjlighet p.g.a. dessa partiets politiska åsikter. Alla politiska partier ska behandlas lika och urvalet måste göras objektivt. Det anses emellertid som objektivt om skolan bjuder in alla partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige.⁷

I ett par beslut från 1980-talet hänvisar JO, utöver Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, också till Skolöverstyrelsens då gällande anvisningar. I JO 1981/82 s. 370 anför JO bl.a. att ”det måste ankomma på skolledningen att avgöra vilket utrymme som finns för att bereda olika politiska partier tillfälle att medverka i undervisningen. Inom denna ram måste skolledningen förhålla sig partipolitisk neutral. Politiska partier som är representerade i riksdag eller den egna kommunfullmäktige bör alltid erbjudas att medverka. Avseende övriga föreningar får deras medverkan bero på vad skolledningen med berörd personal finner lämpligt. Skolledningen bör dock i görligaste mån tillgodose allmänt uttalade önskemål från elevernas sida om information från viss eller vissa politiska organisationer.” (Se också JO:s beslut den 22 maj 1989, dnr 1967-1988).

I JO:s beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009) refererar JO inledningsvis till Högsta förvaltningsdomstolens uttalande och anför att det inte har ansetts strida mot lag om en skola av praktiska skäl begränsar antalet politiska partier under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. JO säger sedan vidare att den omständigheten att en skola har valt att begränsa inbjudningarna till en politisk debatt inte får åberopas som grund för att neka andra partier eller organisationer, som anmäler intresse från att delta i debatten, tillträde till skolan. Skolan får således inte ställa sig avvisande till önskemål om deltagande från andra partier eller organisationer på den grunden att de inte har blivit inbjudna. Utgångs-

⁶ Se t.ex. JO 2013/14 s. 546, JO:s beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009), JO 2008/09 s. 405 och JO 2008/09 s. 400.

⁷ Se t.ex. JK:s beslut den 11 maj 2011 (dnr 5542-10-30).

punkten här, anför JO, är att ett parti eller en organisation som uttrycker intresse för att delta ska tillåtas göra detta *på samma villkor* som de som inbjudits (här kurs.). För det fall 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 bör noteras att JO i senare beslut, JO 2013/14 s. 546 och JO:s två beslut den 17 december 2015 (dnr 5001-2014 och dnr 5389-2014), inte hänvisar till detta tidigare uttalande men däremot använder benämningen ”i en eller annan form delta i verksamheten”. I beslut den 17 december 2015 (dnr 5001-2014) anför JO att deltagande i en eller annan form skulle exempelvis kunna vara att lämna in skriftligt material som skolan sedan använder i utbildningen.

Analys och slutsats

Utifrån den praxis som finns står det klart att det är möjligt för en skola att av praktiska skäl begränsa antalet partier som skolan bjuder in.

Objektivitetsprincipen ska tillämpas både när skolan är initiativtagare till ett besök av företrädare för politiska partier och i det omvända fallet. Eftersom en skola inte är en allmän plats och företrädare för partier därmed inte med automatik har rätt att få komma till skolan är en naturlig utgångspunkt att det alltid är skolan som *bjuder in* politiska partier – även i de fall där propåerna kommit från partiernas sida.

Hur objektivitetsprincipen sedan ska tillämpas i praktiken har uttryckts på något olika sätt i praxis. I RÅ 81 nr 2:26 II uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att ett beslut om att bjuda in politiska partier som har representation i riksdagen eller i kommunens fullmäktige innefattar en begränsning på objektiv grund.

I RÅ 81 nr 2:26 I uttalade Högsta förvaltningsdomstolen mot bakgrund av de förutsättningar som förelåg i det fallet att en uppläggning som innebar att en skolstyrelses intresse i första hand inriktas mot de större och mera kända organisationerna inte behöver innebära att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form

delta i verksamheten om de anmäler intresse för det. Skolstyrelsens beslut som innebär att inbjudan att medverka borde tillställas de politiska ungdomsförbund vars moderorganisationer fanns företrädare i kommunfullmäktige eller landsting, samt ideella organisationer med riksorganisation, bedömdes vila på objektiv grund.

Vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalar i RÅ 81 nr 2:26 II om att delta i en eller annan form har av JO använts som en utgångspunkt för JO:s bedömning om hur objektivitetsprincipen ska tillämpas i olika enskilda fall.

I ett beslut från den 25 juni 2007 formulerar JO för första gången att en ”skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten”. JO har sedan använt sig av denna skrivning i ett antal beslut.

JO ställer alltså upp två förutsättningar för att en skola av praktiska skäl ska kunna begränsa antalet partier som skolan bjuder in utan att detta ska anses strida mot lag. Den ena är att urvalet ska göras objektivt. Den andra förutsättningen är att skolans beslut inte får innebära att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.

Vid en genomläsning av Högsta förvaltningsrättens domar kan det inte med säkerhet sägas att domstolens intentioner var att objektivitetsprincipen skulle tolkas på det sätt som JO gjort. I rättsfallet RÅ 81 nr 2:26 II säger domstolen överhuvudtaget ingenting om deltagande i en eller annan form. Samtidigt ska sägas att den uttolkning som JO har gjort får anses låta sig inrymmas under objektivitetsprincipen enligt 1 kap. 9 § RF. Den tillämpning av objektivitetsprincipen som JO uttryckt i dessa beslut har för övrigt etablerats väl inom skolvärlden.

Hur uttrycket ”i en eller annan form” ska tolkas får dock vidare anses oklart. Särskilt JO:s uttalande i beslut den 27 september 2010 skapar tolkningsproblem för hur denna förutsättning ska uppfyllas. JO säger i beslutet att utgångspunkten är att ett parti eller en organisation som uttrycker intresse för att delta ska tillåtas göra detta på samma villkor som de som inbjudits.

Beslutet får nog närmast tydas på så sätt att om en skola bjudit in ett visst antal partier till en politisk debatt måste skolan, om det

är praktiskt möjligt, låta också andra partier få delta i debatten om de anmäler intresse för det. Detta får, menar utredningen, anses vara en alltför långtgående tolkning av Högsta förvaltningsdomstolens praxis på området, där uttrycket ”i en eller annan form” använts för att klarlägga den särskilda situation som domstolen prövade.

JO säger vidare i beslutet från den 27 september 2010 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 kan dock inte anses självklart att uttrycket ”i en eller annan form” ska tolkas som att det innebär att ett politiskt parti måste av skolan beredas tillfälle att besöka skolan med representanter från partiet. Justitiekansler Anna Skarhed har i en debattartikel ansett att en sådan tolkning av uttrycket är alltför långtgående.⁸ Dessutom har JO i ett senare JO-beslut, beslut den 17 december 2015 (dnr 5001-2014), uttalat att deltagande i en eller annan form skulle exempelvis kunna vara att partier erbjuds att lämna in skriftligt material som skolan sedan använder i utbildningen.

Utredningens slutsats är att gällande rätt i detta avseende inte kan anses ge en tydlig bild för hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. Rättsläget när det gäller förutsättningarna för deltagande är således oklart. Utredningen återkommer till frågan om behovet av en lagreglering i förtydligande syfte i avsnitt 13.3.8.

13.3.4 Åsiktsyttringar – förväntade och gjorda

Utredningens bedömning: En skola kan inte låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska få komma till skolan för att där sprida politisk information vara beroende av vilka åsikter som partiet förväntas föra fram. Att låta bedömningen påverkas av detta är i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF.

Skolan har en skyldighet att ingripa mot gjorda brottsliga yttranden. Skolan måste också agera vid andra kränkningar av elever.

⁸ Anna Skarhed, JO:s tolkning är orimlig för skolor, Svenska Dagbladet 2014-09-12.

JO framhåller i beslut (se t.ex. JO 2007/08 s. 464 och JO 2012/13 s. 419) att det är 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 förväntas föra fram. När det gäller odemokratiska åsiktsyttringar och sådana budskap som står i strid med skolans värdegrund har JO uttalat i ett par beslut att en skola inte kan särbehandla en organisation genom att hindra denna från att delta i informationsdagar eller, om organisationen får tillträde till skolan, hindra den från att sprida skrifter enbart av det skälet att budskapet står i strid med skolans värdegrund (se JO 2007/08 s. 464 och JO 2012/13 s. 419).

I åtskilliga beslut anför JO och JK att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och kränkande behandling av barn och elever självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller kringgående av grundlagen (se t.ex. JO 2008/09 s. 396, JO 2008/09 s. 405 och JK:s beslut den 24 april 2008, dnr 8527-07-22).

I JO 1997/98 s. 436 framhåller JO däremot att det inte bara finns en möjlighet utan också en skyldighet för skolan att åberopa kränkningar av andra elever som grund för att ingripa mot åsiktsyttringar. Det ska nämnas att detta beslut gäller situationer där skolledningar på olika sätt förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd eller hindrat spridningen av skrifter med sådant innehåll. I de ovan nämnda besluten, (JO 2008/09 s. 396, JO 2008/09 s. 405 och JK:s beslut den 24 april 2008, dnr 8527-07-22), handlade situationen om utomstående företrädare för politiska partier som ville lämna information i skolan.

Analys och slutsats

Det står klart att en skola inte kan låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska få komma till skolan för att där sprida politisk information vara beroende av vilka åsikter som partiet förväntas föra fram. Det är strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 RF.

JO:s uttalanden i olika beslut om hur bestämmelserna om diskriminering och kränkande behandling får betydelse på området kan te sig svårförenliga. Enligt utredningens mening bör rättsläget tolkas på så sätt att en skola kan inte under åberopande av bestämmelserna i diskrimineringslagen och om kränkande behandling neka ett parti

att få komma till skolan. Då har skolan låtit bedömningen vara beroende av vilka åsikter som man räknar med att partiet kommer att framföra. JO framhåller i detta sammanhang att ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram (se t.ex. 2008/09 s. 396).

Om det däremot sker en kränkning av en elev har skolan rätt – och skyldighet – att agera. Det gäller oavsett om kränkningen kommer från en annan elev, skolpersonal eller från en utomstående.

Utredningen är medveten om att det i vissa fall kan vara en svår och grannliga uppgift att bedöma när en kränkning föreligger. Att kränkningsbegreppet är vitt i sin principiella utformning och tar sin utgångspunkt i den subjektiva uppfattningen hos den som uppfattar sig som kränkt är ett stort dilemma i det praktiska arbetet. Det står dock klart att det inte är rimligt att varje beteende som ett barn eller en elev subjektivt upplever som en kränkning ska kunna leda till en anmälan (se prop. 2005/06:38 s. 103).

I detta sammanhang ska också sägas att skolan inte får ha för låg ambition att ta upp även djupt kontroversiella, eller t.o.m. odemokratiska, åsiktsyttringar till behandling i utbildningen utan att detta ska kunna anses som kränkande av enskilda elever. Detta ställer dock stora krav på läraren som här måste vara tydlig i sitt agerande i linje med skolans demokratiska uppdrag. Aktivitetskravet måste tas på allvar – de fall som fordrar ingripanden ska också bli föremål för det.

Här ska också sägas att det naturligtvis inte är grundlagsstridigt att reagera mot brottsliga yttranden.

13.3.5 Betydelsen av ordningsskäl

Utredningens bedömning: En skolledning har skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Hänsyn till ordning anses väga något tyngre inom en skola än som vanligen är fallet när det är fråga om spridning av skrifter. Under vissa förhållanden kan allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas att få besöka en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. Det krävs i så fall att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan få för ordningen är klart påvisbara.

Elevreaktioner på ett politiskt partis politik eller förväntade budskap inför ett politikerbesök på en skola är inte att hänföra till ordningsskäl. En skollednings beslut att neka ett parti att få komma till skolan på grund av de reaktioner från skolans elever som kan tänkas uppstå med anledning av det politiska partiets budskap får därmed anses ha ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntas föra fram. Det är i strid med objektivitetsprincipen att på den grunden neka det politiska partiet att få komma till skolan.

Det i tryckfrihetsförordningen reglerade förbudet mot spridningshinder finns i 1 kap. 2 § andra stycket. Ett sådant förbud anses dock kunna meddelas av hänsyn till *ordningen*. Vad detta innebär i en skolmiljö har JO och JK uttalat sig om i flertalet beslut. De tidigaste besluten som rör inskränkning av yttrandefriheten med hänsyn av ordningsskäl i en skola rör elevers yttrandefrihet. I ett principiellt viktigt beslut från JK den 27 november 1967 (dnr AD 6/67) uttalar JK att ett spridningsförbud i allmänhet får meddelas endast på grund av hänsyn till ordningen och att detta gäller även inom skolan. JK uttalar vidare att ”det kan dock med hänsyn till skolans arbetsformer och till [...] bl.a. skolans fostrande uppgift göras gällande, att begreppet ordningen har ett något vidare innehåll inom här avsedda skolor för barn och ungdom än i allmänhet och att inom sådana skolors områden spridningsförbud således kan vara tillåtliga i större utsträckning än som vanligen är fallet”. Uttalandet har senare hänvisats till av både JO och JK, även i fall som inte gällt elevers yttrandefrihet utan också utomstående personers.

I bl.a. JO 2004/05 s. 401 uttalas vidare att begränsningar av spridningen i 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.

Man kan fråga sig vad som utgör ordningsskäl. I några tidiga avgöranden har JO uttalat sig om detta. I JO 1973 s. 491 anför JO att när det inom en skola övervägs om i vad mån spridning av tryckta skrifter ska kunna tillåtas, har man att å ena sidan att beakta de betänkligheter som sådan spridning kan inge från ordningssynpunkt, t.ex. beträffande risker för nedskräpning, trängsel och otrevnad. Å

andra sidan har man att beakta önskvärdheten från allmän synpunkt av fri och allsidig information.

JO och JK har också gjort uttalanden om i vilken mån elevers reaktioner kan hänföras till ordningsskäl. I JO 1970 s. 294 (som gällde skolföreningars affischering på skolans anslagstavla) anförde JO följande (s. 298 f.).

Mer vanskligt är att bedöma i vad mån – utöver sådana omständigheter av mera praktisk natur som nu nämnts – till ordningsskäl skall kunna räknas också sådant som har med elevernas reaktioner vid betraktandet av det anslagna att göra. Som JK framhållit kan det med hänsyn till skolans arbetsformer och till bl.a. dess fostrande uppgift göras gällande att begreppet ordning har ett något vidare innehåll där än eljest. Jag är benägen att ansluta mig till en sådan uppfattning. Hänsyn bör enligt min mening tas till att deltagandet i skolundervisningen är obligatoriskt och att eleverna kommer från samhällsgrupper med skilda värderingar. Det bör tas med i beräkningen att bland eleverna kan finnas sådana, i vilkas hem råder mycket stränga seder. Från hemmens sida bör kunna ställas de anspråken på skolan att skolan upprätthåller en god ordning i så måtto att barnen inte under skolgången utsätts för upplevelser som kan verka upprivande. Med utgångspunkt i ett sådant resonemang bör det enligt min mening finnas utrymme för vägran till anslag på skolans anslagstavla av ordningsskäl som bottnar i skolans uppgift att främja elevernas utveckling till harmoniska människor. Härvid fäster jag särskild vikt vid den omständigheten att spridandet bland barn och ungdom av skrift eller bild, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, kriminaliserats som ett brott mot allmän ordning. Lagstiftaren får härigenom anses ha gett till känna att det är tillåtet att av ordningsskäl meddela allmänna föreskrifter om och vidtaga åtgärder mot skrifter och bilder som kan vara till men för känsliga unga sinnen eller äventyra de ungas fostran till goda seder och en sund livsstil. Det ligger i sakens natur att de intressen som lagstadgandet slår vakt om blir särskilt framträdande i en sådan allmän miljö som skolan. I synnerhet gäller detta naturligtvis lägstadiets skolor.

På samma tema har JO uttalat sig i JO 1977/78 s. 332. Beslutet gällde en skoltidning. Skolstyrelsen hade först beslutat att bevilja medel för tidningen men återkallade sedermera sitt beslut. Här säger JO att en skolstyrelses beslut att bevilja medel för en skoltidning borde inte kunna avse medgivande avseende ett tryckalster vars spridande är kriminaliserat i brottsbalken (jfr 16 kap. 12 § brottsbalken) *eller vars innehåll skulle stå i flagrant strid mot de pedagogiska mål som skollagen och gällande läroplaner uttrycker så att ordningen i skolan kan anses äventyrad.*

I ett beslut, JO 1997/98 s. 436, som gällde skolledningar som på olika sätt förbjudit elever att sprida åsiktsyttringar med nazistisk innebörd gjorde JO vissa uttalanden med bäring på ordningsskäl. I beslutet hänför sig JO till bl.a. JO 1991/92 s. 346 där JO understryker att ett beslut om inskränkning i rätten att sprida tryckt skrift strikt måste baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande. JO anför vidare i beslutet (s. 451 f.).

Jag anser att samma grundläggande synsätt måste anläggas när det gäller frågan om en skolledning får hindra att vissa åsikter kommer till uttryck t.ex. genom muntliga uttalanden eller genom märken på kläder, alltså på annat sätt än genom tryckt skrift. Om det inte är olagligt att sprida åsikterna kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, men bara om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen, att ordningen i skolan tar skada av att åsikterna sprids.

JO:s kommentarer i JO 1970 s. 294, 1977/78 s. 332, och 1997/98 s. 436 har alla gällt elevreaktioner på andra elevers åsiktsyttringar. När det gäller besök av företrädare för politiska partier i skolan har JO och JK gjort flera uttalanden angående ordningsskäl och elevreaktioner på de politiska partiernas åsiktsyttringar. I beslut den 24 april 2008 (dnr 8527-07-22) säger JK att för det fall ordningsstörningarna förväntas komma, inte från ett visst parti, utan från skolans egna elever med anledning av partiets budskap, är det inte acceptabelt att enbart med hänvisning till detta utestänga partiet från att sprida skrifter med sitt budskap på skolan. Den rätt till elevinflytande som elever har innebär inte att de genom ordningsstörningar kan tillåtas ta ifrån skolledningen dess möjlighet och skyldighet att utforma verksamheten enligt gällande regelverk. Det krävs att skolledningen gör *betydande ansträngningar* för att stävja risken för ordningsstörningar från skolans elever.

Om en skolledning har anledning att anta att eleverna allvarligt skulle störa en aktivitet dit politiska partier bjudits in är ett beslut att ställa in hela arrangemanget korrekt i formellt hänseende eftersom då alla inbjudna partier drabbas på samma sätt. Detta uttalar JO i JO 2008/09 s. 396. Liknande påpekanden förekommer i andra beslut från JK (se JK:s beslut den 24 april 2008 dnr 8527-07-22 och JK:s beslut den 27 december 2010 dnr 1854-10-22).

JO har vid flera tillfällen uttalat att det står i strid med objektivitetsprincipen att neka ett politiskt parti tillträde till en skola på

grund av de reaktioner från skolans elever som kan tänkas uppstå med anledning av det politiska partiets budskap. Skolans beslut har i dessa fall ansetts ha ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntas föra fram (se t.ex. JO 2013/14 s. 546).

För att de ordningsskäl som åberopas ska godtas måste de enligt JO uppnå en viss nivå. I ett fall som gällde skolföreningars rätt att sätta upp affischer på skolans anslagstavla uttalade JO att ordningsskäl, praktiska skäl och liknande skäl inte får användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshinder ”utan endast i de för ordningen och disciplinen menliga följder som affischen fått eller kan befaras få. Det torde vidare fordras att följderna är *klart påvisbara* (här kurs.) eller anledningen att befara dem är väl grundad och att det är fråga om för ordningen och disciplinen allvarliga följder” (JO 1970 s. 294).

Detta uttalande har hänvisats till och använts i senare beslut angående politiska partiers tillträde till en skola. Här har angetts att det krävs att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan få för ordningen är *klart påvisbara* (se t.ex. JO 2008/09 s. 396, JO 2008/09 s. 405, JK:s beslut den 24 april 2008, JO:s beslut den 27 september 2010, JK:s beslut den 27 december 2010 och JO 2013/14 s. 546). I samtliga dessa beslut framhålls också att 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*.

Analys och slutsats

Det står klart att skolledningen har skyldighet att upprätthålla ordning i skolan. Hänsyn till ordning anses väga något tyngre än som vanligen är fallet när det är fråga om spridning av skrifter just inom en skola. Under vissa förhållanden kan 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. Det krävs i så fall att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan få för ordningen är klart påvisbara.

I frågan om *elevers* reaktioner är att hänföra till ordningsskäl eller inte har JO uttryckt sig åt olika riktningar. JO har framhållit i några

tidigare beslut (JO 1970 s. 294 och JO 1977/78 s. 332) att så är fallet. Här ska noteras att bakgrundssituationen i dessa ärenden inte gällt utomstående till skolan. Det har i stället varit fråga om elever som på olika sätt stört andra elever. Också JO 1997/98 s. 436 gällde elevreaktioner på elevers åsiktsyttringar.

Det gällande rättsläget när det däremot gäller elevreaktioner på ett politiskt partis politik eller förväntade budskap inför eller under ett politikerbesök i skolan är enligt utredningen att det inte är att hänföra till ordningsskäl. Skolledningens beslut att på denna grund neka ett parti att komma till skolan får i sådana fall anses ha ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntas föra fram. Det är då i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF att neka partiet att besöka skolan.

En annan sak är att skolledningar har rätt och skyldighet att undertrycka elevers åsiktsyttringar om skolledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att ordningen i skolan tar skada av att åsikterna sprids. I JO 1997/98 s. 436 var bl.a. fråga om skolledningar som förbjudit elever att bära kläder med nazistiska symboler, vilket JO med hänsyn till det ovan sagda i vissa fall fann godtagbart.

13.3.6 Elevers inflytande

Utredningens bedömning: En skolledning har inte rätt att neka ett politiskt parti att komma till skolan på den grunden att skolans elever anser att så inte bör ske. En sådan åtgärd står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

JO påpekar i flera beslut att elever har rätt till inflytande i skolan. I detta sammanhang anför dock vidare att det är ytterst huvudmannen och den enskilda skolan som avgör hur verksamheten i skolan ska utformas och organiseras. Den omständigheten att elever i en skola inte anser att ett visst parti ska få möjlighet att lämna information i skolan ger inte skolledningen rätt att neka det aktuella partiet tillträde till skolan och på så sätt särbehandla partiet i förhållande till andra partier. En sådan åtgärd, anför JO, står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och de grundläggande demokratiska värderingar som skolan ska värna om (se JO 2008/09 s. 396, JO 2008/09 s. 400, JO 2008/09 s. 405 och JO 2012/13 s. 419).

Analys och slutsats

Enligt det rådande rättsläget har inte skolledningen rätt att neka ett visst politiskt parti att få komma till skolan av det skälet att elever i skolan anser att det bör hindras. En sådan åtgärd står nämligen i strid med objektivitetsprincipen, eftersom partiet då skulle särbehandlas i förhållande till andra partier.

13.3.7 Att ingripa mot skrifter på grunder som inte har med ordningens upprätthållande att göra

Utredningens bedömning: En skolledning har möjlighet att undantagsvis ingripa mot skrifter på grunder som inte har med ordningens upprätthållande att göra med stöd av 6 kap. 2 § TF. Det gäller pornografiska skrifter och, som det anges i bestämmelsens 2 p, tryckt skrift ”som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran”.

Något kort bör sägas om en skolas möjlighet att ingripa mot skrifter på grunder som inte har med ordningens upprätthållande att göra. Enligt JO och JK torde detta vara möjligt med stöd av 6 kap. 2 § TF. Det handlar alltså om pornografiska skrifter och vissa andra skrifter med förråande innehåll. JK har i sitt beslut från den 27 november 1967 (dnr AD 6/67) hänvisat till dels 6 kap. 2 § TF, dels 16 kap. 12 § brottsbalken och anfört att ”med stöd av denna bestämmelse torde det vara möjligt för skolmyndighet att ingripa mot en spridning av dylika skrifter, som äger rum inom skolans område, även om spridningen ej stör ordningen”.

I JO 1973 s. 491 påpekar JO att när det gäller en regel om tillståndstvång vid försäljning av tryckt skrift inom en skola måste bedömningen enbart grundas på ordningsskäl och inte på innehållet – såvida inte innehållet är sådant som sägs i 6 kap. 2 § TF.

En motsvarande bestämmelse till 6 kap. 2 § TF finns i yttrandefrihetsgrundlagen 3 kap. 12 § 3. Där sägs att bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen inte hindrar att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som bland barn och

ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

Här ska också nämnas JO 1977/78 s. 332 där JO anför att en skolstyrelsens beslut att bevilja medel för en skoltidning inte borde kunna avse medgivande avseende ett tryckalster vars spridande bl.a. är kriminaliserat i brottsbalken. JO hänvisar i sammanhanget till brottet förledande av ungdom i 16 kap. 12 § brottsbalken.

Analys och slutsats

Det står klart att en skolledning i vissa fall har möjlighet att hindra spridningen av vissa skrifter även om det inte har med ordningens upprätthållande att göra. Det ska i sådana fall handla om skrifter med ett sådant innehåll som avses i 6 kap. 2 § TF. Det handlar om pornografiska skrifter eller tryckt skrift ”som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran”. Det sistnämnda syftar tillbaka på straffstadgandet i 16 kap. 12 § brottsbalken. Utredningen har redogjort för nämnda bestämmelse i avsnitt 8.4.

13.3.8 Finns det behov av förtydligande i något avseende?

Utredningens bedömning: Nu gällande rätt ger inte någon klar vägledning för skolor i frågan hur de ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. Här finns ett behov av tydliggörande.

Utredningen har i de ovanstående avsnitten redovisat en analys av gällande rätt på området politisk information i skolan.

Besök av representanter för politiska partier är ett sätt för skolan att arbeta med det demokratiska uppdraget och låta eleverna få fördjupade kunskaper om demokratins innehåll och dess former. Att skolor bjuder in företrädare för politiska partier inom ramen för undervisningen och utbildningen är därför något som förordas.

Efter den genomgångna analysen har utredningen identifierat ett område där gällande rättsläge får anses oklart. Det är angående hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier.

Det står klart utifrån praxis jämte uttalanden från JO och JK att det är möjligt för en skola att av praktiska skäl begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in.

Utifrån den praxis som finns är det – enligt vad utredningen har uppfattat – möjligt att göra uttolkningen att en begränsning av antalet politiska partier som ska bjudas in är förenlig med lag så länge begränsningen sker på objektiv grund (se särskilt RÅ 2:26 nr II).

JO har för sin del tolkat praxis på så sätt att två förutsättningar ska föreligga för att ett beslut om att begränsa antalet inbjudna politiska partier inte ska strida mot lag. Förutom att det ska vara ett objektivt urval får inte heller skolans beslut att begränsa antalet inbjudna partier innebära att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.

Denna uttolkning av objektivitetsprincipen inryms, enligt utredningens mening, under stadgandet i 1 kap. 9 § RF. Samtidigt är det, som utredningen bedömer, oklart om den praxis som finns på området måste tolkas på det sätt som JO gör.

Härutöver finns det också en osäkerhet i hur begreppet deltagande i en eller annan form ska uppfattas. Särskilt JO:s uttalande i ett beslut från den 27 september 2010 (dnr 3110-2009) skapar tolkningsproblem för hur denna förutsättning ska uppfyllas.

Här säger JO att utgångspunkten är att ett parti eller en organisation som uttrycker ett intresse att delta ska tillåtas göra detta på samma villkor som de som inbjudits. Denna uttolkning av 1 kap. 9 § RF framstår enligt utredningen som väl långtgående. Den får också anses gå längre än vad Högsta förvaltningsdomstolen en gång uttalade om deltagande ”i en eller annan form”. I ett senare beslut av den 17 december 2015 (dnr 5001-2014) gör JO dessutom en annan uttolkning av 1 kap. 9 § RF. I det beslutet uttalar JO att ett exempel på deltagande i en eller annan form skulle kunna vara att partierna erbjuder att lämna in skriftligt material som skolan sedan använder i undervisningen.

En riktig tillämpning av bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF behöver inte – som utredningen ser det – kräva fysisk närvaro av representanter i skolan för det parti som också anmäler intresse av att delta. Enligt utredningens mening möjliggör en rättsenlig tolkning av 1 kap. 9 § RF t.ex. att politiska partier som inte av skolan blivit inbjudna att delta i en debatt men som anmäler intresse för detta att i stället få lämna in skriftligt material som av lärarna kan distribueras eller på

annat sätt göras tillgängligt för eleverna på skolan. En sådan tolkning av objektivitetsprincipen synes också enligt utredningen rymmas inom Högsta förvaltningsdomstolens uttalande ”i en eller annan form”.

Utredningens slutsats är att gällande rätt inte kan anses ge en tydlig bild för hur skolor ska förhålla sig när det gäller att ta bjuda in politiska partier. Det finns ett behov av klargörande för att underlätta för skolor i frågan. Utredningen föreslår att en lagregel införs i skollagen som anger hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. I kapital 14 utvecklar utredningen sitt förslag vidare.

14 En ny bestämmelse i skollagen

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs i skollagen som anger att när företrädare för en skolenhet bjuder in politiska partier för att medverka i utbildningen får antalet partier begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet. Politiska partier får också bjudas in 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.

14.1 Skäl för att införa en ny bestämmelse i skollagen

Utredningen har i avsnitt 13.3.8 konstaterat att rådande förhållanden skapar en osäkerhet om hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. Tolkningsproblemen kan leda till att en skola väljer att inte bjuda in några partier alls. En sådan utveckling är olycklig mot bakgrund av skolans demokratiska uppdrag och önskemålet att det är angeläget att företrädare för politiska partier kommer till skolor för att inom ramen för utbildningen åskådliggöra demokratins innehåll och dess former för elever.

JO har under senare år etablerat en tolkning av hur 1 kap. 9 § RF ska tillämpas. Den innebär att en skola av praktiska skäl kan begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in. Detta anses inte strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.

Det är framför allt JO:s beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009) som bidrar till den oklara situationen. I beslutet uttrycker JO

bl.a. att utgångspunkten är att ett parti eller en organisation som uttrycker ett intresse för att delta ska tillåtas göra detta ”på samma villkor” som de partier som skolan bjudit in. Uttalandet ska jämföras med att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 81 nr 2:26 I godtog en skolstyrelses beslut när den begränsning som styrelsen gjort innebar att övriga organisationer inte uteslöts från att delta i ”en eller annan form” om de anmälde intresse för det. Uttalandena i JO:s beslut av den 27 september 2010 ska också ställas mot vad JO anför i ett senare beslut från den 17 december 2015 (dnr 5001-2014). Där anför JO att deltagande i en eller annan form exempelvis skulle kunna vara att partierna erbjuder att lämna in skriftligt material som sedan skolan använder i utbildningen. JO påpekar också i detta beslut att JO 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.

En rimlig tolkning av uttrycket ”en eller annan form” innebär inte enligt utredningen att representanter från ett parti som inte blivit inbjudna måste ges tillfälle att få besöka skolan. Som utredningen tolkar begreppet kan det t.ex. vara tillräckligt att partiet i fråga får lämna skriftligt material som görs tillgängligt för eleverna.

Att delta ”på samma villkor” som JO uttryckt i beslutet av den 27 september 2010 får dock snarare tydas på så sätt att om skolan bjudit representanter för politiska partier till en debatt måste också andra politiska partier ges möjlighet att medverka i debatten om de anmäler intresse för det – såvida inte praktiska begränsningar såsom platsbrist omöjliggör detta. JO anför i detta beslut 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.

Uttrycken ”i en eller annan form” och ”på samma villkor” framstår som oförenliga. Som utredningen påpekat i avsnitt 13.3.8 finns det därför ett behov av förtydligande i nu nämnda avseende.

JO:s uttalande i beslutet av den 27 september 2010 får ses som en uttolkning av regleringen i 1 kap. 9 § RF. Detta leder utredningen till bedömningen att om ett annat rättstillstånd önskas fordras en

lagregel som för detta sammanhang tydliggör innebörden av 1 kap. 9 § RF. Risken är annars att oklarheten kvarstår eller väcks till liv igen i ett senare skede.

Praktiska skäl påkallar en förtydligande lagbestämmelse. Det finns en yttre gräns för hur många politiska partier en skola har möjlighet att ta emot. I sammanhanget ska nämnas att det inför valet till riksdagen år 2014 fanns ca 40 registrerade partibeteckningar på Valmyndighetens webbplats. Även om det inte är sannolikt att ett så stort antal partier har intresse av att sprida politisk information ute i skolor är det en orimlig utgångspunkt att använda sig av generella inbjudningar. Det är nödvändigt att redan på inbjudningsstadiet ge skolor möjlighet att begränsa antalet partier.

Övervägande skäl talar alltså för att införa en bestämmelse i skollagen som gör det möjligt för en skola att begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in inom ramen för utbildningen. I sammanhanget bör dock också nackdelarna med en sådan bestämmelse diskuteras.

En sådan nackdel är att vissa politiska partier som ligger nära aktuell spärr för representation hamnar utanför. Också dessa partier bedriver opinion och sett ur denna synvinkel kan det ge negativa konsekvenser för den fria åsiktsbildningen – en princip som dessutom skolan har att lyfta fram.

Att åskådliggöra politisk information för eleverna syftar till att visa hur samhället ser ut i stort – med den föreslagna regeln begränsas detta dock till de större och etablerade politiska partiernas roll. Elevernas vilja att sluta sig samman i föreningar med politisk karaktär kan också påverkas negativt.

Samtidigt bör man inte överdriva betydelsen av dessa aspekter. Avgränsningar sker också i andra sammanhang av praktiska skäl. Ett exempel här är att Granskningsnämnden för radio och tv inte ansåg att det stred mot kravet på opartiskhet att en slutdebatt i tv och radio inför val till Europaparlamentet hölls enbart mellan företrädare för de partier som fanns representerade i parlamentet (beslut den 27 oktober 2014 (dnr 14/01313 och 13149)).

Det är i detta sammanhang också viktigt att framhålla att det av praktiska skäl är viktigt att ha en ordning med regler som på ett rimligt sätt förenklar för skolor som vill ta emot politiska partier inom ramen för utbildningen. Det går enligt utredningens bedömning dock

att ge möjlighet för skolor att vidga kretsen av inbjudningar genom en särskild regel som vi återkommer till.

Utredningen föreslår således att en ny bestämmelse införs i skollagen som anger att en skola får begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in till sin verksamhet. Utredningen föreslår också att den princip som JO har etablerat med uttrycket ”en eller annan form” – och som härstammar från Högsta förvaltningsdomstolens praxis – ges stöd i en särskild lagbestämmelse. Avgränsningen bör dock enligt utredningen uttryckas med formuleringen ”på lämpligt sätt” (se vidare i avsnitt 14.5).

Utredningens slutsats är att det är möjligt att göra en avgränsning i lagform som ryms inom 1 kap. 9 § RF. Sådana avgränsningar är inte ovanliga i lagstiftningen på olika områden. Här kan nämnas lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och bestämmelsen i 6 kap. 8 § vallagen (2005:837) om rätt till valsedlar på statens bekostnad.

14.2 Objektivitetsprincipen som utgångspunkt för bestämmelsen

En förutsättning för en sådan bestämmelse är alltså att den är förenlig med vad som sägs i regeringsformen. Den får alltså inte gå utöver vad som anges i 1 kap. 9 § RF. Utredningen har redogjort för denna bestämmelse som ger uttryck för objektivitetsprincipen i avsnitt 4.4.

Någon närmare vägledning när det gäller innebörden av 1 kap. 9 § RF ges inte i förarbetena. I litteraturen har angetts att principen innebär att offentliga organ och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter – alltså bl.a. både skolor med offentlig huvudman och fristående skolor – måste grunda sina avgöranden endast på hänsyn som de enligt gällande författningar får beakta. De kan alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och de får inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Godtycke är förbjudet och det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är objektivt riktiga.¹

¹ Lotta Lerwall, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen JO – Lagarnas väktare, s. 233.

14.3 Olika tänkbara objektiva grunder i en tänkt regel

Utgångspunkten för den föreslagna bestämmelsen är att en skola ska kunna begränsa antalet politiska partier som skolan tar emot på objektiva grunder. Utredningen redogör här för olika tänkbara sådana modeller.

14.3.1 Representation i riksdag och/eller kommunens valda församling och/eller Europaparlamentet

En metod för objektivt urval är att ha den representativa demokratin som avgränsningsprincip. En begränsning på objektiva grunder utgår i sådana fall från partier som vid tillfället är representerade i riksdagen. Alternativt kan man också tänka sig partier som har representation i kommunens valda församling och/eller i Europaparlamentet.

14.3.2 Partistödsregeln

Att utgå från vilka politiska partier som är berättigade till partistöd kan vara ett sätt att bjuda in partier utifrån ett objektivt urval.

Offentligt stöd till politiska partier kan komma från dels staten, dels kommuner och landsting. Härutöver ger riksdagen stöd till partigruppernas och riksdagsledamöternas arbete i riksdagen. Statligt stöd till partier regleras i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. En förutsättning för stöd är att det politiska partiet deltagit i val till riksdagen enligt 1 §. Till att börja med är alla partier som kommit in i riksdagen berättigade till stöd. Antalet platser i riksdagen bestämmer stödets storlek. Ett parti kan också få bidrag även om partiet inte tagit sig in i riksdagen. Förutsättningen är att partiet fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen. Det framgår av 3 §.

Kommuner och landsting har ingen skyldighet att utge partistöd, men som det ser ut i dag gör alla kommuner det. Kommunalt partistöd regleras i 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900). Kommunalt partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i kommunfullmäktige enligt 9 §. Ett parti anses representerat i fullmäktige om partiet har fått mandat i fullmäktige för vilket en

vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837). Parti-stöd får också ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

14.3.3 Rätt till valsedlar – 1-procentregeln

Ett annat sätt att bjuda in partier utifrån ett objektiva urval är att utgå från de partier som har rätt till valsedlar på statens bekostnad.

Bestämmelsen som reglerar partiernas rätt till av allmänna medel bekostade valsedlar finns i 6 kap. 8 § vallagen (2005:837). När det gäller val till riksdagen omfattas de partier som vid valet får eller vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller som ändå är eller genom valet blir representerat i riksdagen. Vid val till Europaparlamentet omfattas partier som vid valet får eller vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet. Rätten till valsedlar vid val till landstings- eller kommunfullmäktige utgår inte från en procentandel av rösterna. Här omfattas i stället partier som är eller genom valet blir representerat i fullmäktige.

14.4 Vilka objektiva grunder bör gälla enligt bestämmelsen

Avgränsning efter representation i riksdag eller kommunfullmäktige brukar anges som exempel på ett objektiva urval i stödmaterial till skolor. Det är förmodligen den avgränsningsprincip som de allra flesta tänker på i första hand.

Ett objektiva urval utifrån representation i riksdag, kommunens valda församling eller Europaparlamentet går att motivera utifrån att vårt styrelseskick enligt konstitutionen vilar på principen om representativ demokrati (se 1 kap. 1 § RF). De i representationen ingående politiska partierna är bärare av detta system. Denna princip är förenad med att väljarna genom att utöva sin rösträtt utkräver ansvar av dem som blivit förtroendevalda. Det här argumentet ligger också bakom t.ex. att slutdebatter i SVT inför riksdagsvalet sker med medverkan av enbart de partier som redan sitter i riksdagen.

Om bestämmelsen i stället utgår från partistödsregeln eller de partier som har rätt till av staten bekostade valsedlar fångas också en del mindre partier upp. Här tillkommer de partier som fått 2,5 alternativt 1 procent i det förra valet. Samtidigt är det naturligtvis så att andra mindre partier inte kommer att omfattas ens om utgångspunkten är dessa mer vida ramar.

En nackdel med dessa två senare urvalsprinciper är att det kan bli besvärligare för skolor att vid varje inbjudningstillfälle undersöka vilka partier som klarat 2,5- respektive 1-procentgränsen än att utgå från t.ex. partierna i riksdagen. Å andra sidan kan det enkelt lösas genom att t.ex. Skolverket får uppdraget att hålla den informationen uppdaterad på sin hemsida.

Ett argument mot partistödsregeln eller ett urval utifrån rätten till fria valsedlar är att det redan av praktiska skäl är svårt att se en fungerande politisk debatt eller utfrågning med alltför många deltagande representanter. Redan med representation i riksdagen som utgångspunkt handlar det i dagsläget om åtta partier. Det är knappast praktikabelt med en debatt eller ett utfrågningsarrangemang med många fler partier än så. Det kan vara förenat med praktiska svårigheter för en skola att ta emot så många partier som omfattas av de lite mer vida urvalskriterierna.

Ett sätt som skulle ge skolan valmöjligheter är att utgå från ett visst objektivet urval och därefter ange en tilläggsbestämmelse som skolan har möjlighet att tillämpa i andra hand.

Man skulle här kunna tänka sig en regel som utgår från partistödsregeln eller urval utifrån rätten till valsedlar. Som ett andrahandsalternativ, för det fall skolan av praktiska skäl inte har möjlighet att utgå från de först angivna urvalskriterierna, anges att skolan i stället får utgå från representation i riksdagen, kommunens valda församling eller Europaparlamentet.

Det omvända fallet är också tänkbart, dvs. en regel som först anger att skolan har möjlighet att bjuda in de partier som är representerade i riksdag, kommunens valda församling eller Europaparlamentet med en tilläggsbestämmelse som utgår från ett vidare objektivet urval, t.ex. utifrån rätten till fria valsedlar.

En ytterligare möjlig konstruktion av en regel är att ange samtliga tre alternativ utan att rangordna dessa, dvs. att skolan antingen har möjlighet att utgå från representation i riksdagen, kommunens valda församling eller Europaparlamentet, *eller* från partistödsregeln

eller rätten till fria valsedlar. En betänklighet mot denna regel är risken för att en skola väljer urvalskriterier utifrån att man vill undvika ett visst parti. Detta blir i sådana fall i strid med objektivitetsprincipen.

Det finns alltså både för- och nackdelar med alla de nu beskrivna utformningarna av en regel. Enligt utredningens mening får en urvalsprincip utifrån representation i riksdagen, kommunens valda församling eller Europaparlamentet anses ha ett litet försteg framför de andra. Framför allt ser utredningen att praktiska aspekter talar för detta alternativ. En skola kan, som nämnts tidigare, ha ett behov av att kunna begränsa antalet partier som skolan tar emot. För att t.ex. en debatt eller en utfrågning ska bli meningsfull kan inte alltför många partier delta. Här finns också ett starkt pedagogiskt argument – när skolan bjuder in de partier som t.ex. sitter i riksdagen åskådliggörs den representativa demokratin och principen om ansvarsutkrävande för eleverna.

Utredningen föreslår således att den föreslagna bestämmelsen ska utgå från representation i riksdag, kommunens valda församling eller Europaparlamentet. Denna bestämmelse bör inte vara obligatorisk utan fakultativ. Därmed står det samtidigt de skolor som vill fritt att bjuda in partier utifrån en annan objektiv grund, med andra ord att tillämpa 1 kap. 9 § RF på annat sätt.

14.5 Närmare om bestämmelsens utformning

Som anges i avsnitt 14.1 finns det ett behov för skolor att av praktiska skäl begränsa inbjudningar av politiska partier till skolan.

Att det ska föreligga praktiska skäl för att en skola ska få begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in lyfts fram som en förutsättning i praxis (se RÅ 81 2:26 II). När det gäller denna förutsättning kan man resonera på olika sätt. En variant är att en skola först måste konstatera att det i det enskilda fallet inte är praktiskt möjligt att bjuda in ett större antal politiska partier på grund av t.ex. platsbrist innan den föreslagna bestämmelsen kan tillämpas. Mot bakgrund av det stora antalet politiska partier som genomgående skulle kunna komma ifråga för en inbjudan har utredningen i stället valt den metoden att det presumeras (antas) att det finns praktiska skäl för en skola att begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in. En utgångspunkt för bestämmelsen är således att

praktiska skäl generellt påkallar en begränsning av antalet inbjudningar. Praktiska skäl innefattar bl.a. sådana skäl som måste beaktas för att hålla ordningen i skolan (se avsnitt 13.3.5).

De skolor som önskar det bör dock ha valmöjlighet att bjuda in enligt ett bredare urval på annan objektiv grund.

Som en grundregel föreslås mot denna bakgrund en fakultativ bestämmelse som ger företrädare för en skolenhet möjlighet att bjuda in politiska partier för att medverka i utbildningen med begränsningen till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet.

Förslaget till reglering gäller för alla skolhuvudmän, såväl offentliga som fristående. Det gäller också för samtliga skolformer, men aktualiseras främst för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Att regeln är fakultativ betyder alltså att den inte måste tillämpas, men om den gör det så gäller inte ett fritt urval av partier utan samtliga partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet måste bjudas in.

Eftersom en skola inte är en allmän plats och företrädare för partier inte har någon rätt att begära att få komma till skolan är utgångspunkten att det är skolan som bjuder in. En annan sak är att en inbjudan kan föregås av propåer av partier.

I samband med inbjudan har de politiska partierna rätt att bli behandlade enligt objektivitetsprincipen. Den föreslagna bestämmelsen ryms inom objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och syftar till att skolan ska iaktta saklighet och opartiskhet när politiska partier bjuds in.

När en skola väljer att bjuda in politiska partier sker detta i elevernas intresse och som en del i arbetet med det demokratiska uppdraget. För att markera detta är det viktigt att ha som utgångspunkt att det är fråga om att ge politiska partier möjlighet att medverka i utbildningen.

Inte sällan är det de politiska partiernas ungdomsförbund som kommer till skolan för att där sprida information. En skola har möjlighet enligt bestämmelsen att bjuda in politiska ungdomsförbund som har anknytning till ett moderparti med representation i riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet.

Med vald församling i kommun avses de valda församlingar som åsyftas i 14 kap. 1 § RF, dvs. kommunfullmäktige och landstings-

fullmäktige. Av 4 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län följer att de landsting som avses med lagen får besluta att landstingsfullmäktige i stället ska betecknas regionfullmäktige. I andra stycket anges att vad som sägs i andra författningar om landstingsfullmäktige gäller i sådant fall regionfullmäktige. Den regionindelning som följer av lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ändrar således inte här på begreppsbildningen kommuner och landsting. Det ligger i sakens natur att regeln såvitt gäller vald församling i kommun avser partier representerade i skolans hemkommun. Med representation i Europaparlamentet avses svenska partier representerade där.

Huvudregeln är som sagts fakultativ. En skola kan välja att inte använda den utan i stället bjuda in partier utifrån ett annat urval enligt en alternativregel. Förutsättningen är då att detta urval ska göras på en annan objektiv grund.

Enligt denna alternativregel har således skolan alltid att beakta objektivitetsprincipen när den bjuder in politiska partier. Ett urval från objektiva grunder kan avse t.ex. de politiska partier som är berättigade till statligt partistöd enligt 3 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller kommunalt partistöd enligt 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Det kan exempelvis vidare avse de politiska partier som är berättigade till valsedlar enligt 6 kap. 8 § vallagen (2005:837). Ett objektiva urval kan också någon gång styras efter ämnet. Man kan t.ex. tänka sig en debatt eller en utfrågning som handlar om en lokalt eller regionalt avgränsad politisk fråga där lokalt eller regionalt verksamma partier har tagit sina positioner och att därmed inbjudan bör vidgas.

Det bör understrykas att en skola inte får välja urvalskriterier i syfte att undvika ett särskilt politiskt parti. Att göra det är i strid med objektivitetsprincipen. Det är också i strid med objektivitetsprincipen att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska få komma till skolan för att där ge politisk information vara beroende av vilka åsikter som partiet förväntas föra fram.

Nästa fråga gäller hur skolan ska förhålla sig om andra partier än de som bjudits in enligt huvudregeln ska få möjlighet att delta i en eller annan form. Måste huvudregeln om det representativa urvalet av partier kombineras med en skyldighet att även låta andra intresserade partier medverka? Eller kan detta undvaras?

Här finns alltså två alternativ att överväga. Ett alternativ är att låta den fakultativa regeln om representativt urval gälla utan tillägg av skyldighet att vidga kretsen av medverkande partier. För det alternativet talar att principen om representativitet görs särskilt tydlig och att den blir praktiskt enklare att tillämpa. En skola skulle i ett sådant fall inte behöva ta hänsyn till eller behöva planera för fler politiska partier än de som redan bjudits in.

Mot detta alternativ talar att en sådan begränsning stämmer mindre väl överens med skolans demokratiuppdrag i anslutning till principen om fri åsiktsbildning.

Det andra alternativet med en utvidgad medverkan är däremot bättre förenligt med detta.

Utredningen föreslår för sin del att det andra alternativet ska väljas. Det betyder att de båda reglerna bör kompletteras med en tilläggsregel som anger att 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.

Det bör betonas att den här regeln inte ska ses som att partiernas intresse är utslagsgivande. Utgångspunkten är i stället skolans demokratiska uppdrag som innebär att det är eleverna och deras utbildning som står i centrum. Eleverna ska som ett led i utbildningen kunna få en bred bild av de många åsiktsskillnader vårt samhälle inrymmer genom de politiska partierna, vare sig dessa återfinns i representationen eller inte.

Som tidigare nämnts talar praktiska hänsyn för att en skola ska kunna begränsa antalet inbjudna partier att medverka i utbildningen. För övriga partier som anmäler intresse av att medverka blir det fråga om att låta eleverna ta del av deras information i en eller annan form.

Utredningen finner dock för sin del att det vid bestämmelsens utformning är bättre att använda ett annat uttryckssätt än ”i en eller annan form”. Av både begriplighetsskäl och lagtekniska skäl bör i stället uttrycket ”på lämpligt sätt” användas. Termen ”på lämpligt sätt” understryker också enligt utredningen att det ligger inom ramen för skolans demokratiska uppdrag att på ett sakligt sätt hitta en bra metod för att åskådliggöra och belysa olika politiska åsiktsinriktningar för eleverna.

Det är inte utredningens avsikt att distansera sig från den av JO tillämpade principen om deltagande i en eller annan form.

Termen ”på lämpligt sätt” innebär enligt utredningen inte att en skola, som JO formulerar i sitt beslut den 27 september 2010 (dnr 3110-2009), måste bereda de politiska partier som vid sidan av de redan inbjudan partierna anmäler intresse om att få medverka att göra detta på samma villkor som de som har bjudits in. Inte heller betyder det att skolan måste bjuda in representanter för det aktuella partiet till ett senare tillfälle.

Man kan tänka sig många olika alternativa vägar att uppfylla bestämmelsens syfte. Om en skola har valt att anordna en politisk debatt är naturligtvis en väg att låta andra partier som anmäler intresse om att få medverka att göra det om det av praktiska skäl är möjligt. Kanske kan först ett högsta antal ytterligare deltagare fastställas och därefter först till kvarn-principen tillämpas. En annan metod är att låta dessa partier få komma till skolan till ett kompletterande mingel eller bokbordsarrangemang, alternativt få tillåtelse att ställa upp ett bokbord i skolans korridor vid ett annat tillfälle. Partierna kan också få lämna information om websidor eller länkar som kan presenteras för eleverna. En möjlighet är att ställa partiprogram och annat skriftligt material till elevernas förfogande. Man kan även tänka sig varianten, om det just handlar om en politisk debatt, att partiets budskap förmedlas genom en särskild presentation, t.ex. genom uppläsning av ett skriftligt yttrande i samband med debatten.

Skolan får alltså – med beaktande av objektivitetsprincipen – göra en lämplighetsbedömning av hur andra partier som anmäler intresse av att få komma till skolan ska få medverka. Att objektivitetsprincipen ska beaktas även här betyder t.ex. att bedömningen ska utgå från saklighet och opartiskhet. Förväntade åsikter från det aktuella partiet får alltså inte ligga till grund för bedömningen.

En fråga är var i skollagen den nu föreslagna bestämmelsen bör placeras. Enligt utredningen är det framför allt tre alternativ som är aktuella.

För egen del förordar utredningen att regeln infogas i det första kapitlet under rubriken *Utformningen av utbildningen*. Det första kapitlet innehåller en rad inledande och övergripande bestämmelser som gäller för samtliga skolformer. Eftersom den bestämmelse som nu föreslås gäller för samtliga skolhuvudmän och också alla skolformer känns detta som en naturlig placering. Därtill gäller den före-

slagna regeln skolans demokratiska uppdrag som har ett samband med skolans värdegrund. Det känns därför naturligt att placeringen av regeln blir i anslutning till bestämmelser som rör värdegrunden. På så sätt understryks också att när företrädare för politiska partier kommer till skolan bör detta vara inom ramen för utbildningen och som ett led i skolans demokratiska uppdrag.

Det finns enligt utredningen två andra tänkbara placeringar av bestämmelsen. Det är dels i 2 kap. som handlar om huvudmän och ansvarsfördelning, dels i 29 kap. som är ett kapitel som samlar upp övriga bestämmelser. Av de skäl som anges ovan anser dock utredningen att regeln bör fogas in efter 1 kap. 5 §.

15 Yttrandefriheten, ordningsreglerna och debattklimatet

15.1 Inledning

Utredningens bedömning: När företrädare för politiska partier bjuds in till skolan för att medverka i utbildningen är det viktigt att eleverna får möta inte bara politikens innehåll utan också politikens former. Så också frågor om hur en politisk debatt går till och vilka regler som deltagarna i debatten måste iaktta är viktiga att belysa för eleverna.

I detta kapitel redovisas hur utredningen menar att man bör se på främst de personer som kommer till skolan för att företräda ett politiskt parti och under vilka regler och premisser de verkar. Vad gäller om den grundlagsskyddade yttrandefriheten och i ordningsfrågorna? Här överväger utredningen också om ytterligare lagregleringar – eller andra åtgärder – bör föreslås vid sidan om den av utredningen redan föreslagna bestämmelsen i skollagen.

I sammanhanget är det av intresse att se hur yttrandefriheten och ordningsfrågorna kan betraktas när man utgår från platsen där yttrandefriheten utövas. På allmän plats såsom gator och torg kan en politiker som andra medborgare med stöd av yttrandefriheten och demonstrationsrätten sprida sitt politiska budskap. De politiska församlingarnas debattforum såsom bl.a. riksdagens kammare är en annan miljö som fordrar sin analys av yttrandefriheten och ordningsfrågorna. Den centrala frågan här är sedan naturligtvis hur saken ska bedömas när det gäller personer som företrädare för ett politiskt parti kommer till en skola för att där diskutera politik.

Den centrala utgångspunkten när det gäller yttrandefrihet för utomstående i skolan är att en skola inte är en allmän plats. JO och JK understryker i ett antal beslut att detta medför att yttrandefriheten enligt regeringsformen inte innefattar 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 få sprida information eller tryckta skrifter (se t.ex. JO 2013/14 s. 546 och JK:s beslut den 11 maj 2011 [dnr 5542-10-30]).

Av detta följer också att det är skolan själv som bestämmer om den som ett led i utbildningen eller annars vill bjuda in och ta emot utomstående besökare för att medverka i skolans verksamhet med politisk information. Skolan kan välja att inte göra det utan i stället söka förmedla kunskaper om de politiska partiernas verksamhet på annat sätt, t.ex. genom att låta eleverna följa en debatt i en politisk beslutande församling, själva studera partiprogram, besöka valstugor etc.

I kapitel 14 har utredningen föreslagit att en ny regel införs i skollagen som anger att en skola ska kunna begränsa det antal politiska partier som skolan bjuder in på objektiva grunder. Bestämelsen möjliggör en avgränsning under 1 kap. 9 § RF. Ett syfte med den föreslagna regeln är att klargöra för skolor vad som gäller i frågan om hur politiska partier ska bjudas in och därmed också underlätta för dem att bjuda in företrädare för politiska partier till skolan. Förhoppningen är att skolor i framtiden ska bjuda in politiska partier i en större utsträckning.

Med det uppdrag som utredningen har är det nämligen en utgångspunkt att det är värdefullt att elever i sin utbildning ges möjlighet att möta företrädare för politiska partier i skolan för att få kunskaper om vår demokrati. Detta blir ett moment för att fullgöra den del av skolans uppdrag som gäller att förbereda eleverna för att delta i demokratiska beslutsprocesser i samhälls- och arbetslivet.

Vad är det då som är viktigt att visa eleverna inom det demokratiska uppdraget när företrädare för politiska partier bjuds in? För utredningen är det angeläget att betona att det här gäller två saker. Det handlar inte bara om politikens innehåll – utan väl så mycket om

dess former: Hur går en politisk debatt till? Vilka regler måste deltagarna i debatten iaktta?

För att analysera frågorna om yttrandefriheten, ordningsreglerna och politisk information i skolan ska utredningen behandla vad som gäller för olika aktörer var för sig. Det gäller eleverna respektive utomstående besökare såsom politiker. Därefter tar utredningen upp yttrandefrihetsfrågorna i särskilt förhållande till vissa bestämmelser i skollagstiftningen. Sedan följer ett avsnitt om ordnings- och debattregler. Slutligen tas frågan upp om hur man i sammanhanget ska se på lärare och annan skolpersonal.

15.2 Elevers yttrandefrihet i skolan

Utredningens bedömning: Besökande politiker har lika litet som andra utomstående personer med automatik rätt till tillträde till en skola för att där yttra sina åsikter. Det är annorlunda med eleverna. De finns ju där redan och ska finnas på skolan. Elever har rätt att i skolmiljön vara politiskt aktiva och utöva sin yttrandefrihet. Ordningsargument får inte vara ett indirekt sätt för en skola att styra elevernas åsikter. En annan sak är att det är läraren som leder undervisningen.

Utomstående kan alltså inte under återopande av yttrandefriheten med automatik få tillträde till en skola för att där yttra sina åsikter. Det är annorlunda med eleverna. De finns ju där redan och ska finnas på skolan och också elever har rätt att vara politiskt aktiva.

För elever i skolan råder den yttrandefrihet som följer av regeringsformen. Skolledningen har inte möjlighet att sätta upp egna ordningsregler för eleverna som inskränker den grundlagsenliga yttrandefriheten. För elever, liksom andra, gäller härvid förstås de begränsningar av yttrandefriheten som har meddelats i lag – t.ex. i fråga om yttranden som innefattar förtal, förolämpning eller hets mot folkgrupp. JO har uttryckt saken på följande sätt i JO 1997/98 s. 451.

Även om det således finns möjligheter att begränsa yttrandefriheten kan saken alltså uttryckas så, att riksdagen har förbehållit sig monopol på att avgöra vilka begränsningar som får förekomma. Det finns inga rättsliga förutsättningar alls för en kommunal myndighet eller befatt-

ningshavare att generellt bestämma att åsikter av visst innehåll inte får spridas.

Av det här sagda följer att det inte är lagligen möjligt för en skolstyrelse eller t.ex. en rektor att själv bestämma att vissa yttranden inte skall vara tillåtna, därför att de t.ex. skulle vara odemokratiska eller nedvärderande. Inte heller kan skolförfattningarnas och läroplanernas anvisningar om skolans demokratiska uppdrag tas till intäkt för att skolan har rätt eller skyldighet att undertrycka åsiktsyttringar som strider mot målet för detta uppdrag. Dessa principer gäller antingen man siktar in sig på muntliga yttranden eller på åsikter som kommer till uttryck genom ”skrift, bild eller på annat sätt”, som regeringsformen uttrycker saken. Det spelar *ur denna synpunkt* heller ingen roll om ett förbud begränsas till att bara gälla i en skola.

I samma beslut resonerar JO kring frågan om ett hindrande av vissa åsiktsuttryck får ta sin grund i vad som krävs för ordningens upprätthållande. JO anser att det under vissa förutsättningar är möjligt och anför att om det inte är olagligt att sprida åsikterna kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, men bara om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att ordningen i skolan tar skada av att åsikterna sprids (s. 451). I sammanhanget bör erinras att JO understryker i JO 1970 s. 294 (angående skolföreningars rätt att sätta upp affischer på skolans anslagstavla) att ordningsskäl inte får användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshindret i tryckfrihetsförordningen. JO säger i beslutet att det fordras att följderna är *klart påvisbara* (kurs. här) för att ordningsargumentet ska få användas.

Ordningsargumentet får alltså inte vara ett indirekt sätt för en skola att styra elevernas åsikter. Att det är läraren som leder undervisningen i klassen och där är den som har ordet och fördelar det till eleverna samt att det i utbildningen krävs yttre ordning som att eleverna har att iaktta är i sig inte något som inkräktar på elevernas yttrandefrihet.

15.3 Politiker på besök i skolmiljön

Utredningens bedömning: En utomstående person som inbjuds att komma till en skola för att där företräda ett politiskt parti bör inte anses som uppdragstagare i skolan. Personen ska därmed inte anses omfattad av begreppet ”var och en som verkar inom utbildningen” enligt 1 kap. 5 § skollagen.

Det innebär att en sådan persons yttrandefrihet inte kan begränsas på samma sätt som t.ex. en lärares. En lärare ska nämligen i skolverksamheten fullgöra sina uppgifter som ålagts enligt skollagen och andra författningar och därmed alltid ha att hävda de värden som omfattas av skolans värdegrund och klart ta avstånd från sådant som strider mot den.

Hur ska man då se på en politiker som besöker en skola? Utredningen vill diskutera frågan utifrån två olika perspektiv. Det första är att betrakta en politiker som medverkar i skolans utbildning, t.ex. i en politisk debatt eller i en utfrågning, som omfattad av begreppet ”var och en som verkar inom utbildningen”, se 1 kap. 5 § skollagen. Den andra bygger på att besökande politiker som regel inte bör anses höra till denna kategori.

Det första alternativet, där en besökande politiker exempelvis deltar under utbildningen i en politisk debatt eller ett liknande arrangemang i en skola kan anses omfattad av begreppet ”var och en som verkar inom utbildningen”, kan ses som en slags uppdragstagarmodell. Från yttrandefrihetssynpunkt skulle en politiker i sådana fall behandlas som en lärare och annan skolpersonal (se om dessa i avsnitt 15.8). Det medför i så fall inskränkningar i politikerns yttrandefrihet. T.ex. skulle det då åligga en politiker att endast göra uttalanden som är i enlighet med värdegrunden i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Här kan det alltså föras ett principiellt resonemang om vissa bestämmelser i skollagstiftningen, närmare bestämt regler om skolans värdegrund, om diskriminering och kränkande behandling, är yttrandefrihetsbegränsande gentemot besökande politiker.

I frågan om politiker som besöker en skola omfattas av benämningen ”var och en som verkar inom utbildningen” i 1 kap. 5 § skollagen ska uttalandena i lagstiftningens förarbeten beaktas. Här sägs att med ”var och en” avses anställda och andra som har upp-

drag i verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 635). För uppdragstagare förutsätts att det föreligger ett uppdrag från verksamhetens sida (prop. 2005/06:38 s. 137). Ett typexempel på detta är att uppgifter, som avser undervisning i karaktärsämnen som har yrkesinriktad eller estetisk profil, får inom gymnasieskolan överlämnas på entreprenad (23 kap. 4 § skollagen). När det finns ett uppdragsavtal mellan en utbildningsanordnare och t.ex. en föreläsare omfattar utbildningsanordnarens ansvar vad de som anlitas gör inom ramen för uppdraget (prop. 2007/08:95 s. 193). Med andra ord kan alltså en föreläsare som kommer till skolan för att hålla ett föredrag vara att hänföra till uppdragstagarbegreppet. Den här personen omfattas då av benämningen ”var och en som verkar inom utbildningen”.

Enligt utredningens bedömning bör därmed även en utomstående politiker som kommer till skolan i vissa fall kunna omfattas av uppdragstagarbegreppet. Man kan tänka sig situationen att en enskild politiker inbjuds att hålla ett föredrag t.ex. om hur arbetet i kommunfullmäktige går till, utan att uppdraget innefattar att det egna partiets politiska budskap framförs. I ett sådant fall ligger det nära till hands att se politikern som en uppdragstagare. Det intressanta här är att i sådana fall likställs den politikern med en lärare och annan skolpersonal. Oavsett ideologisk bakgrund har politikern då att inte yttra sig i strid mot skolans värdegrund. Politikerns deltagande blir då också, som vad gäller vilken föreläsare som helst, lagt under utbildningsanordnarens ansvar.

Samma synsätt är emellertid svårt att anlägga på en besökande politiker när en politisk debatt, en utfrågning eller ett liknande arrangemang där politikern för fram partiets politik anordnas inom ramen för utbildningen. För att ta exemplet med en debatt i skolan så kan denna bestå av både besökande politiker och politiker som är elever i skolan. En elev bör i denna situation ha kvar sin vanliga yttrandefrihet. Det framstår nämligen inte som rimligt att en elev i den egna skolan ska kunna anses gå in i ett uppdragstagarförhållande inom ramen för utbildningsverksamheten.

Debattdeltagande måste få ske på lika villkor. En obalans skulle annars uppstå. Samtliga debattdeltagare måste här omfattas av samma regler om yttrandefrihet. Det framstår som önskvärt att åstadkomma en ordning som utgår från vad som gäller om den debattdeltagande eleven (se avsnitt 15.2).

Det är vidare allmänt sett också svårt att betrakta en politiker som kommer till skolan för att företräda sitt parti i en debatt eller ett liknande arrangemang med andra politiker som en uppdragstagare. Här kommer politikern till skolan för att tillsammans med andra politiker med sina inlägg åskådliggöra bl.a. viktiga politiska värden i vår demokrati som t.ex. principen om den fria åsiktsbildningen (se 1 kap 1 § RF). Att då insortera politikerns medverkan under uppdragstagarbegreppet med de begränsningar av yttrandefriheten som detta enligt gällande rätt medför framstår enligt utredningen inte som rimligt eller lämpligt.

En slutsats av vad som nu sagts är att politiker som regel enligt gällande rätt inte bör anses omfattade av begreppet ”var och en som verkar inom utbildningen” och att de därmed kan utöva sin vanliga yttrandefrihet även vid besök i skolan. Undantaget kan vara det nämnda föreläsarfallet.

Anses denna bedömning inte lämplig att stå fast vid för framtiden bör åtgärden bli att i lagstiftningen ange att också politiker som besöker skolan inom ramen för utbildningen – och därmed också elever i vissa situationer – ingår i den personkrets som avses i bestämmelsen i 1 kap. 5 § skollagen. Utredningen lämnar inte något sådant förslag.

Som huvudregel bör alltså utomstående politiker kunna uppträda som just politiker i allmänhet i skolan. Därmed speglas på ett klart sätt samhällets villkor också i skolans miljö. Dock finns det anledning att framhålla att en viss varsamhet är påkallad inte minst mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 2 § RF om negativ opinionsfrihet och av skolans särskilda miljö, som bl.a. inrymmer skyldigheten för eleverna att närvara.

15.4 Samma ordningsregler för besökande politiker som för elever

Utredningens bedömning: I en politisk debatt på skolan kan såväl elever från skolan som utomstående politiker tänkas vara med i en debattpanel. De bör då få delta på lika villkor när det gäller yttrandefrihet och ordning.

I avsnitt 15.2 har frågan om elevernas yttrandefrihet och ordningen i skolan tagits upp. JO har i JO 1997/98 s. 436 när det gäller elevers yttrandefrihet uttalat att skolledningen får hindra att vissa åsikter, i det aktuella fallet framställda med kläder, märken och symboler med nazistisk anknytning, kommer till uttryck genom t.ex. muntliga uttalanden eller genom märken på kläder. Om det inte är olagligt att sprida åsikterna kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, dvs. ingripa mot spridandet, men bara om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att ordningen i skolan tar skada av att åsikterna sprids. Samtidigt underströk JO vidare att skolledningen emellertid inte har rätt att förbjuda åsiktsyttringar i annat fall, t.ex. enbart på grund av att åsikterna står i strid med de grundläggande demokratiska värderingar som ligger till grund för vår samhällsuppfattning. I fall av det slaget är skolans handlingsfrihet och skyldighet begränsad till vad som närmast kan beskrivas som undervisande och fostrande insatser.

Vad JO har uttalat här om ordningen i skolan måste tolkas på så sätt att detta inte bara gäller för eleverna utan också för utomstående. Konsekvenserna skulle annars bli att yttrandefriheten skulle sträcka sig olika långt för elever och utomstående politiker som kommer till skolan.

I vissa undantagsfall torde alltså skolledningen kunna ställa upp ordningsregler för att ingripa mot spridandet av åsikter. Lika villkor bör då råda för såväl utomstående politiker som för elever, oavsett de senares roller.

15.5 Yttrandefrihetsbegränsande bestämmelser i skollagstiftningen?

Utredningens bedömning: Det åligger skolledningen att ingripa mot brottsliga yttranden. Det åligger också skolledningen, lärare och annan skolpersonal 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 trakasserar eller kränker en elev.

Det är däremot 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 för trakasserier och kränkningar som inte är brottsliga. Ett agerande 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. att inbjuda andra deltagare att i en replik ge sin uppfattning i frågan till kännna. Lärare och andra som verkar inom utbildningen har alltså uppgiften att behandla och problematisera sådana uttalanden samt att tydliggöra skolans värdegrund.

15.5.1 Allmänt om yttrandefrihetsbegränsande bestämmelser

Utgångspunkten är alltså att utomstående politiker inte kan eller bör omfattas av benämningen ”var och en som verkar inom utbildningen” enligt 1 kap. 5 § skollagen. Deras yttrandefrihet begränsas därmed inte på samma sätt i skolan som den gör för t.ex. en läraranställd (se vidare i avsnitt 15.8). I det här avsnittet för utredningen ett resonemang i frågan om olika bestämmelser som gäller för skolmiljön kan ses som yttrandefrihetsbegränsande för personer som i egenskap av företrädare för en organisation kommer till en skola för att medverka genom att ge politisk information. Det blir fråga om en analys utifrån den särskilda miljö som skolan präglas av.

Vissa begränsningar i yttrandefriheten har meddelats genom lag. Politiker, liksom alla andra medborgare, begränsas t.ex. av förbudet mot sådana yttranden som utgör brott såsom förolämpning, förtal och hets mot folkgrupp. Andra brott, såsom t.ex. ofredande, är straffbara men definieras inte som yttrandefrihetsbegränsande (de är dock inte straffbara när fråga är om tillämpning av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen). Vid brottsliga åsiktsyttringar är företrädare för skolan skyldiga att gripa in (se t.ex. JO 1997/98 s. 452).

Det ska i detta sammanhang noteras att lagstiftaren när det gäller brotten förtal och förolämpning ansett att personer under arton år är i behov av ett särskilt skydd. Som huvudregel är dessa brott s.k. målsägandebrott med vilket menas att de inte får åtalas av någon annan än målsäganden. För förtal, grovt förtal och förolämpning gäller dock att åklagaren får väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt om brottet riktar sig mot någon som är under

arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal. För brottet förolämpning gäller härvid vissa tillkommande förutsättningar t.ex. att åtalet avser förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Hets mot folkgrupp, förtal och förolämpning är alla exempel på brott som inskränker yttrandefriheten. En fråga som då uppkommer är hur det förhåller sig med vissa bestämmelser som gäller just för skolan. Kan de anses yttrandefrihetsbegränsande?

Utredningen tänker här på bestämmelser i diskrimineringslagen med förbud för utbildningsanordnaren, anställda och uppdragstagare i verksamheten att diskriminera elever samt bestämmelser om skyldighet att i förekommande fall vidta åtgärder mot trakasserier. Liknande regler finns i 6 kap. skollagen avseende kränkande behandling. Härutöver finns också bestämmelser om skolans värdegrund i skollagen, vilka utvecklas i varje skolforms läroplan, och som bl.a. anger att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar.

Bestämmelser om hur yttrandefriheten får begränsas avseende svenska medborgare framgår av 2 kap. 20–23 §§ RF. För utländska medborgare gäller vad sägs i 2 kap. 25 § RF.

I 2 kap. 20 och 21 §§ RF anges att yttrandefriheten får begränsas genom lag, men att detta får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten får, enligt 2 kap. 23 första stycket RF, begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

I förarbetena anges att åtskilliga slags yttranden faller utanför det grundlagsskyddade området och kan därmed bli föremål för in-gripanden utan särskilt grundlagsstöd. Exempel ges på vissa straff-

bestämmelser, t.ex. ofredande och bedrägeri, som inte ska anses utgöra begränsningar av den yttrandefrihet som regeringsformen skyddar (1975/76:209 s. 141 f.). (I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är dock kriminaliseringen begränsad till vissa brott som räknas upp i en särskild brottskatalog.)

I förarbetena sägs vidare att en föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. Vikten av att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas betonas (s. 153 f.).

Thomas Bull har här framfört viss kritik när det gäller förarbetenas snäva syn på rättighetsbegränsningar. Bull menar att det framstår som väl formellt och lite orealistiskt att binda begränsningsbestämmelserna i regeringsformen enbart till de regleringar där man direkt uttalat att man avsett att begränsa en rättighet, utan att fästa uppmärksamhet på regleringens effekter. De verkliga effekterna av en reglering måste kunna beaktas för att avgöra om den är att betrakta som rättighetsbegränsande eller inte. Bulls slutsats är att en rättighets skyddsområde måste bestämmas utifrån grundlagens ordalydelse och syfte, inte utifrån den påstått begränsande lagen eller beslutet.¹

Utifrån det ovan sagda kommenterar nu utredningen först reglerna i diskrimineringslagen och om kränkande behandling. Därefter diskuteras värdegrundsbestämmelserna.

15.5.2 Diskriminering och kränkande behandling

Det kan till en början konstateras att det inte framgår av förarbetena till bestämmelserna om diskriminering och kränkande behandling att det är fråga om yttrandefrihetsbegränsande lagstiftning.

Ett sätt att vidare resonera i frågan om dessa bestämmelser är att dela upp dem i två kategorier. Här finns förbudsregler som omfattar och riktar sig mot skolanställda som kan sägas utgöra en typ av regler. Vidare finns det bestämmelser som aktiverar en handlings-

¹ Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Uppsala 1997, s. 425 ff.

plikt för utbildningsanordnaren respektive huvudmannen vilket utgör en annan typ av bestämmelser.

När det gäller förbudsreglerna anges i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen bl.a. att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (utbildningsanordnare) får inte diskriminera någon elev. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för uppdraget. En liknande bestämmelse finns i skollagens 6 kap. I 9 § där sägs bl.a. att huvudmannen eller personalen inte får utsätta en elev för kränkande behandling.

Man skulle här kunna argumentera för att de nu nämnda bestämmelserna är yttrandefrihetsbegränsande gentemot skolpersonal och uppdragstagare inom ramen för deras anställningar eller uppdrag. En verklig effekt av dessa regler kan ju sägas vara att skolanställda och uppdragstagare i skolverksamheten här begränsas i sin yttrandefrihet.

Diskrimineringslagen liksom reglerna i 6 kap. skollagen om kränkande behandling föreskriver också som nämnts en handlingsplikt – personalen måste anmäla och agera mot kränkningar. Utbildningsanordnaren är skyldig att utreda omständigheterna avseende trakasserier och sexuella trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden enligt 2 kap. 7 § diskrimineringslagen. Samma sak gäller för huvudmannen avseende kränkningar enligt 6 kap. 10 § skollagen.

Handlingsplikten för utbildningsanordnaren respektive huvudmannen gäller gentemot olika kategorier av personer. Bestämmelserna reglerar en skyldighet att ingripa när t.ex. en elev trakasserar eller kränker en annan elev och också när situationen är den att en utomstående (t.ex. en politiker) trakasserar eller kränker en elev. Beträffande dessa bestämmelser är det svårare att hävda att de ska anses yttrandefrihetsbegränsande. Dessa bestämmelser riktas inte direkt mot den person som faller det yttrande som bestämmelserna avser att motverka utan gäller i stället så att säga tredje person som åläggs att agera.

Ett sätt att se på saken är således att diskrimineringslagen och bestämmelserna om kränkande behandling till viss del innehåller regler som kan anses yttrandefrihetsbegränsande, men bara avseende skolpersonal och inte för utomstående som kommer till skolan, såvida

de inte uppträder där i egenskap av uppdragstagare, och inte heller för elever.

Som utredningen ser det talar det sagda för att bestämmelserna i diskrimineringslagen och 6 kap. skollagen inte avser inskränkningar i den yttrandefrihet som regeringsformen skyddar – åtminstone inte i förhållande till skolan utomstående personer och inte heller i förhållande till elever som eljest på ett annat sätt berörs av dessa bestämmelser. Det innebär alltså att det är strid mot yttrandefriheten att avbryta en till skolan inbjuden person eller en elev på grund av att han eller hon uttalar något som inte överensstämmer med skolans värdegrund, är diskriminerande eller kränkande enligt 6 kap. skollagen så länge inte uttalandet är brottsligt.

15.5.3 Bestämmelser om skolans värdegrund

Nästa fråga är då hur man bör se på bestämmelserna om skolans värdegrund. Bestämmelser i skollagen om skolans värdegrund anger bl.a. att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § skollagen). Skolans värdegrund utvecklas vidare i varje skolforms läroplan. Där sägs till en början att skolväsendet vilar på demokratins grund. Vidare anges bl.a. att alla som verkar i skolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanen och klart ta avstånd från det som strider mot dem. Skolan har i uppdrag att överföra grundläggande värden och främja elevernas lärande för att därigenom förbereda dem för att leva och verka i samhället.

Bestämmelserna om skolans värdegrund har framför allt sin bakgrund i efterkrigstiden. Efter andra världskrigets slut sågs skolans främsta uppgift vara den att fostra demokratiska människor (SOU 1948:27 s. 3). Allteftersom har sedan bestämmelser om skolans uppdrag att fostra samhällsmedborgare och vad det innebär vuxit fram i svensk skollagstiftning.

Det kan, också när det gäller bestämmelser om skolans värdegrund, konstateras att det däremot inte någonstans i förarbetena nämns något om att dessa bestämmelser ska avse yttrandefrihetsbegränsande regler. Det skulle dock även här, liksom när det gäller bestämmelser om förbud mot diskriminering och kränkande behandling, kunna argumenteras för att den verkliga effekten av bestämmelserna innebär att lärare och skolanställda begränsas i sin yttrandefrihet. De har ju i och med sitt tjänsteuppdrag enligt lagstiftningen att verka för allt som skolans värdegrund står för och på samma gång klart ta avstånd från sådant som strider mot den. Jämför uttalandet i Petréns och Ragnemalms grundlagskommentar som citeras i avsnitt 15.8.

Samtidigt måste konstateras att reglerna om skolans värdegrund får sägas vara alltför allmänt hållna för att de ska anses yttrandefrihetsbegränsande i regeringsformens mening för utomstående besökare och elever.

15.6 Något om politisk debatt i andra sammanhang

För att politisk information i skolan med deltagande av besökande politiker ska vara ett lämpligt inslag i undervisning eller utbildning krävs förutom att yttrandefriheten och dess begränsningar ska iakttagas också att debatten till sin form passar sitt syfte. Kort sagt, det behövs ett bra debattklimat.

Det är här av intresse att se på hur den saken behandlas när det gäller politikernas egna forum. Det kan noteras att det för sammanträden i riksdagen och beslutande kommunala församlingar finns särskilda regler.

För riksdagsledamöter anges begränsningar i yttrandefriheten och ordningsregler i 6 kap. 16 § riksdagsordningen (2014:801). I första stycket sägs att den som har ordet ska begränsa sitt anförande till det ämne som behandlas. Om någon bryter mot bestämmelsen och inte rättar sig efter talmannens påpekande, får talmannen ta ordet från honom eller henne under den pågående överläggningen. I andra stycket slås fast att ingen får vid ett sammanträde uttala sig nedlåtande om någon annan eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning.

Reglerna är tänkta att bilda ett skydd mot att enskilda blir föremål för kränkande uppmärksamhet som följd av kammardiskussionerna (prop. 1973:90 s. 527 f.). Det kan konstateras att när det gäller riksdagsledamöters uppträdande i kammaren har lagstiftaren ansett att reglerna ska ge ett skydd som går utöver brottsbalkens reglering som ju innehåller bestämmelser om förolämpningsbrottet.

Bestämmelsen i riksdagsordningen tas upp i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) där det sägs att bestämmelsen får anses höra till ”ordningsföreskrifternas kategori” till den del stadgandet gäller yttranden som strider mot god ordning eller som inte avser det behandlade ämnet (s. 294). Här sägs också att bestämmelsens övriga delar hör under inskränkingsändamålet enskildas anseende enligt 2 kap. 23 § RF (s. 204 och 289). I den delen är bestämmelsen alltså att se som yttrandefrihetsbegränsande.

Bestämmelsen belyses vidare i Högsta förvaltningsdomstolens (Regeringsrätten) dom RÅ 1981 2:15.

Bakgrunden i fallet var en i kommunfullmäktige antagen arbetsordning som angav ”Skulle någon i sitt yttrande avlägsna sig från ämnet eller uppträda på ett sätt, som strider mot god ordning, får ordföranden med klubbslag fästa talarens uppmärksamhet därpå. Om denne ej låter sig rätta, har ordföranden att fråntaga honom ordet”.

I domen framhåller domstolen att den övergripande beskrivningen ”i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning” som används i bestämmelsen i riksdagsordningen innebär att en riksdagsledamot kan uppträda på sätt som strider mot god ordning på grund av *innehållet* (kurs. här) i sitt yttrande. Ett sådant begränsande av yttrandefriheten, fortsätter domstolen, måste meddelas i lag.

Till skillnad från riksdagsordningen saknar kommunallagen (1991:900) en motsvarande bestämmelse till 6 kap. 16 § riksdagsordningen. Däremot finns en regel om ordningen i 5 kap. 39 § som anger att ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. I andra stycket sägs att ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte efter tillsägelse rättar sig. Avsaknaden av en liknande bestämmelse som den som finns i riksdagsordningen innebär att det i kommunfullmäktige inte är möjligt att i arbetsordningen ha en regel som ger ordföranden rätt att frånta en ledamot ordet på grund av yttranden som innefattar personliga förolämpningar eller otillbörliga angrepp på någon annan.

Ett sådant stadgande som begränsar talarens yttrandefrihet måste nämligen, som Högsta förvaltningsdomstolen framhåller i RÅ 1981 2:15, meddelas i lag.

En regel i kommunfullmäktiges arbetsordning som säger att ordföranden har rätt att ta ordet från talaren om denne i sitt yttrande avlägsnar sig från ämnet och inte rättar sig efter tillsägelse är dock möjlig. En sådan bestämmelse får nämligen anses tillhöra den grupp av föreskrifter som har karaktär av ordningsregler (se RÅ 1981 2:1).

Nästa fråga blir om vad som nu redovisats i någon mån kan appliceras på en politisk debatt i skolan.

15.7 Hur kan skolan både skydda yttrandefriheten och agera mot vissa yttranden och samtidigt åstadkomma ett gott debattklimat?

Skolan har en värdegrund som innefattar både bl.a. yttrandefrihet och individens integritet. Alla intressena i värdegrunden ska tillgodoses och försvaras. Detta ska göras i en miljö där eleverna är skyddsvärda som barn och ungdomar, har skolplikt respektive skyldighet att närvara men även ska få det stora samhället speglat i verksamheten. Det handlar också ytterst om att försvara konstitutionens värdegrund eller med andra ord dess grundläggande principer. Det ligger i sakens natur att här kan finnas spänningar mellan olika intressen som ska försvaras och att det därmed kan uppstå ett dilemma. Uppgiften är känslig och svår.

Utredningen resonerar på följande sätt. Ett yttrande som är diskriminerande eller kränkande eller eljest strider mot skolans värdegrund kan också innefatta ett sådant brott som begränsar yttrandefriheten såsom förtal, förolämpning eller hets mot folkgrupp. Så länge ett sådant yttrande också är brottsligt begränsas yttrandefriheten för elever och besökande politiker i den typ av politisk debatt som här är i fråga. Detta ger i sig ett skydd för skolans värdegrund samt mot diskriminering och kränkande behandling. Brotten förledande av ungdom och ofredande bör också nämnas i sammanhanget.

Ett visst begränsat utrymme för ingripanden av rena ordningsskäl finns också som nämnts ovan. Detta får dock som JO framhållit inte användas som svepskäl för att hindra att en viss åsikt uttrycks.

Men det är inte möjligt för skolledningen eller läraren att t.ex. enbart med stöd av bestämmelsen om skolans värdegrund *avbryta* och *hindrande ingripa mot* en politiker (inklusive en i debatten deltagande elev) under en debatt i skolan för att denne säger något som går stick i stäv med demokratiska principer och därmed också med värdegrunden. Det skulle i sådana fall innebära ett ingrepp mot dennes yttrandefrihet så länge yttrandet inte är straffbart.

När en skolledning, lärare eller annan skolpersonal agerar i tjänsten ska det ske i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten. Konsekvensen blir att det är möjligt att agera i anledning av ett fällt yttrande under t.ex. en debatt i skolan som innebär att en elev trakasserats eller kränkts. Ett efterföljande agerande kan utformas så att det inte strider mot yttrandefriheten. Det bör framhållas att skolan här har en skyldighet att vidta åtgärder i anledning av sådana yttranden – oavsett om det är en elev eller någon till skolan utomstående person som står för ett yttrande som utgjort diskriminering eller en kränkning. Det följer av den handlingsplikt och tillsynsansvar som åligger huvudmannen enligt 2 kap. 7 § diskrimineringslagen och 6 kap. 10 § skollagen.

En annan sak är att det kan vara en svår uppgift för skolpersonal att bedöma när det föreligger en kränkning, eftersom begreppet är vitt i sin principiella utformning och tar sin utgångspunkt i den subjektiva uppfattningen hos den som uppfattar sig som kränkt. Som utredningen erinrar om i avsnitt 10.2.1. anges det dock i förarbetena att det inte är rimligt att varje beteende som ett barn eller en elev upplever som en kränkning ska kunna leda till en anmälan (prop. 2005/06:38 s. 103). För att ange ett exempel kan blotta närvaron i rummet av en person som representerar ett visst parti inte böra föranleda ett ingripande från skolledningens sida p.g.a. av att en elev säger sig känna sig kränkt av detta.

Det finns alltså ett utrymme att agera utan att det kan anses begränsa yttrandefriheten. Det är viktigt, så som framhålls i läroplanerna, att skolan klart tar avstånd från det som strider mot de grundläggande värden som anges i skollagen. Lärare och annan skolpersonal måste alltid iaktta värdegrunden när de uttalar sig inom ramen för undervisningen och utbildningen. I detta avseende har det ingen betydelse att värdegrundsbestämmelserna inte är att anses som yttrandefrihetsbegränsande för den som fällt yttrandet. I deras

tjänsteplikt ingår det att verka för värdegrunden som en del av arbetsuppgiften för det allmänna.

Att på något sätt agera är alltså en skyldighet för skolpersonalen. Det gäller då att agera så att det inte framstår som en repressalie mot den som fällt yttrandet och att ha ett sakligt förhållningssätt. Det kan vara lämpligt att inbjuda en annan deltagare att i en replik bemöta och ge sin uppfattning i frågan tillkänna. Ett annat sätt är att läraren för sin del kan erinra om vad som gäller enligt värdegrunden, låta lyssnande elever komma till tals med invändningar och andra synpunkter samt göra klart att frågan kommer behandlas i ett efterföljande utbildningsmoment. Ytterst kan debatten avbrytas när också de andra deltagarna fått sitt tilldelade utrymme för inlägg eller repliker tillgodosett.

Det bör också framhållas att det i skolan är möjligt att ställa upp en ordning som innebär att deltagare i en debatt måste hålla sig till ett av skolan angivet ämne. En sådan åtgärd är att hänföra till kategorin ordningsregler och måste alltså inte meddelas i lag.

Utan ett grundlagsenligt lagstöd, och ett sådant saknas ju, är det emellertid däremot inte möjligt att i skolan sätta upp debattregler som säger att en debattdeltagare får avbrytas för det fall denne uttalar sig nedlåtande eller i övrigt uttalar sig på ett sätt som strider mot god ordning utan att det samtidigt i sig utgör ett brottsligt yttrande, t.ex. en förolämpning. En annan sak är att en faktisk ordningsstörning, när den inträffat, kan ge anledning till ett ingripande (jfr JO 1997/98 s. 451).

Syftet med politisk information i skolan är inte enbart politikens innehåll. Ett lika viktigt ändamål är att åskådliggöra politikens former. Det innebär t.ex. att det i skolan också gäller att belysa vilka former en debatt kan ha. Utredningen ser därför gärna att det inför en politisk debatt i skolan sätts upp debattregler/yttrade förhållningsregler för de som deltar. En moderator för en debatt i skolan kan ställa upp ramar för debatten. Här kan det förutom ämnesavgränsning, t.ex. anges tidsbegränsning av inlägg och replikrätt. Därtill kommer sådana självklara ordningsregler som att det inte är tillåtet att tala i munnen på varandra, utan att deltagarna talar efter att ha fått ordet tilldelat sig från moderator. Ett exempel på debattregler är de som utformats för Ungdomsparlamentet, se avsnitt 12.7.

Debattregler kan användas för att belysa politikens former för eleverna och ge en god atmosfär kring debattens sakinnehåll.

För att tydliggöra förekomsten av bestämmelserna om skolans värdegrund också för de besökande politikerna kan skolan enligt utredningens mening gärna välkomna inbjudna representanter för partier med ett informationsbrev. I brevet kan t.ex. de debattregler som ska tillämpas anges men där kan också påminnas om innehållet i den värdegrund som skolan enligt den av riksdagen antagna lagstiftningen ska stå för.

15.7.1 Politisk information som en konstruktiv del av utbildningen

Utredningens bedömning: 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 bör skolan välkomna representanter för partierna med ett informationsbrev. I brevet bör skolans värdegrund framgå liksom debattregler eller dylikt för besöket.

I den mån s.k. bokbord anordnas i skolan så bör detta ske som ett efterföljande komplement till en politisk debatt.

Skolan kan på olika sätt låta eleverna ta del av politisk information inom ramen för utbildningen. Ett sätt att göra detta är att ta emot företrädare för politiska partier i skolan. För att ett politikerbesök ska ge eleverna den fördjupade kunskap som eftersträvas bör enligt utredningen vissa förutsättningar föreligga.

När företrädare för politiska partier besöker en skola är det i *skolans och elevernas intresse* i första hand. I förgrunden till ett politikerbesök står ju skolans demokratiuppdrag. Utredningen ser gärna här att skolan är initiativtagare till att företrädare för politiska partier kommer dit. Om ett politiskt parti anmäler intresse av att få komma till en skola är det av värde att skolan undersöker hur ett sådant besök skulle kunna inordnas i ett arrangemang enligt gällande regler.

Det är enligt utredningen en stor fördel med ett samlat politikerbesök, så att representanter för olika partier besöker skolan samtidigt. Det är angeläget att understryka att det bör vara fråga om ett ordnat besök där lärare hela tiden finns på plats. Däremot är det inte självklart att det enbart är lärarna som ska vara engagerade i

arrangemanget – elever kan mycket väl t.ex. agera moderator i en debatt eller stå för planeringen av ett besök. Det är dessutom så att eleverna också kan vara aktörer i politiken.

En bra form för att åskådliggöra demokratins innehåll och dess former är att anordna en politisk debatt. En stor vinst med en debatt är också att partiets olikartade åsiktsinriktningar tydliggörs. Här kan en odemokratisk mening direkt bemötas genom att någon av de andra närvarande representanterna får tillfälle att invända mot yttrandet. Man kan också tänka sig en utfrågning – att eleverna förbereder frågor som de sedan ställer till politikerna.

En vanlig form för politikerbesök i skolan i dag är annars att anordna bokbord (också kallat informationsbord). I utvärderingen av skolvalet 2014 framgår att de mest vanligt förekommande aktiviteterna inför skolvalet var antingen debatter eller bokbord. Ett bokbord kan ses ungefär som en valstuga, fast inomhus i skolans lokaler. Politiker delar ut informationsblad och kanske också reklamsaker som pennor, märken etc. Här finns också en möjlighet att ställa frågor och diskutera partiets politik med företrädare för partiet.

Det kan noteras att flera av de senaste besluten från JO och JK om politisk information i skolan rör just bokbord. I de flesta besluten har situationen varit den att ett politiskt parti nekats att få komma till skolan för att anordna bokbord. I ett beslut från JK den 27 december 2010 (dnr 1854-10-22) beskrivs att stämningen bland elever blev mycket upprörd i samband med en valinformationsdag med bokbord på en skola. Rektor och lärare försökte lugna läget utan att lyckas. Situationen i beslutet illustrerar väl den stora utmaning som skolan kan komma att ställas inför anordnade av just bokbord. Till skillnad från en debatt eller en utfrågning kan skolledningen vid ett sådant arrangemang inte ha kontroll över allt som sägs eller händer.

En berättigad fråga i sammanhanget är om bokbord tjänar något i skolans intresse egentligt syfte. Det kan här argumenteras för att den information som politiker delar ut vid bokborden i form av informationsblad kan eleverna själva eftersöka på t.ex. internet. På så sätt kan bokbord sägas vara en förlegad tradition som inte längre uppfyller någon direkt funktion för skolan och eleverna där. Samtidigt bör här framhållas värdet av att eleverna ges tillfälle att själva diskutera, ställa frågor och pröva sina argument i samtal med före-

trädare för politiska partier. Det är inte alla elever som är bekväma med att göra detta inför en samlad publik under en debatt.

Arrangemang med bokbord får alltså fortfarande sägas fylla en funktion. Utredningen vill här förorda metoden att anordna bokbord som ett efterföljande komplement till en politisk debatt. På så vis kan eleverna följa upp vad som sagts under debatten med egna frågor och diskussioner vid bokborden.

Ett besök av politiker bör i undervisningen förberedas för att utfallet ska bli optimalt. T.ex. bör eleverna få grundläggande kunskaper om de politiska ideologierna samt tid för att tänka igenom egna frågeställningar till de deltagande partierna. I myndighetens för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF – tidigare Ungdomsstyrelsen) metodmaterial *Prata politik!* ges exempel på sådana förberedelser (se s. 22 f.).

En lika viktig del är att föra avslutande diskussioner efteråt. Om t.ex. åsikter som strider mot skolans värdegrund sagts under en debatt eller ett liknande arrangemang måste läraren bemöta och diskutera det med eleverna efteråt. Läraren har ett ansvar för att föra fram de värderingar som skolan står för.

Som utredningen påpekar ovan är det av vikt att lärare är närvarande under ett besök av representanter från politiska partier i skolan. Att politiska partier besöker skolan är ju en del av skolans demokratiska uppdrag och för att eleverna ska få ut så mycket som möjligt av besöket bör det behandlas och diskuteras i efterhand. När under dygnet ett arrangemang med politisk närvaro ordnas har utredningen inte några synpunkter på. Utredningens uppfattning är att så länge skolan är med och anordnar besöket så faller arrangemanget inom skolverksamheten enligt diskrimineringslagen och 6 kap. skollagen – även om besöket sker på kvällstid. Det medför att bestämmelser om förbud mot diskriminering och kränkande behandling blir gällande. Utredningen utvecklar sina synpunkter och ger exempel på aktiviteter som enligt utredningen faller inom skolverksamhet i avsnitt 9.3.2.

Att däremot överlåta ansvaret för ett arrangemang om politisk information i skolan genom att t.ex. låna ut skolans lokaler till en grupp elever och låta de på egen hand bjuda in/ta emot representanter för politiska partier är mot bakgrund av skolans demokratiska uppdrag enligt utredningen mindre lyckat. Utredningen erinrar om att skolledningen måste ha objektivitetsprincipen i åtanke om

skolans lokaler lånas ut för ett sådant ändamål. Skolledningen kan således inte kringgå kravet på objektivitet som ställs i 1 kap. 9 § RF genom att låta eleverna under kvällstid enligt eget urval bjuda in politiska partier. En annan sak är att det är på varje skollednings ansvar att överväga frågor kring användningen av skolans lokaler för elevers föreningsverksamhet. Detta är en fråga för rektorerna, och utredningen går inte vidare in på denna.

Att flera arrangemang om politisk information i skolan äger rum i anslutning till skolvalet är förklarligt. Utredningen ser dock gärna att aktiviteter med besök från politiska partier förekommer också i andra fall än i samband med skolval (indirekt i samband med val till riksdagen eller Europaparlamentet). Det blir lätt en snedfördelning om alltför mycket fokus läggs på de år som är valår. Också elever som går i skolan när det inte förekommer val bör få ta del av arrangemang om politisk information. En nackdel med att ha aktiviteter om politisk information enbart i samband med skolvalen är också att det under vissa valår, så som valåret 2018 till riksdagen, blir en mycket knapp tid för att hinna förbereda och anordna sådana aktiviteter om det inte görs redan på vårterminen innan höstens skolstart för en ny årsklass. Att låta t.ex. debatter mellan företrädare för politiska partier också bli arrangemang utan anknytning till valen skulle dessutom, antar utredningen, avdramatisera politikerbesöken i skolan.

Elever bör, som utredningen ser det, ha ett stort inflytande när det gäller utbildningsmoment om politisk information i skolan. Detta följer redan av 4 kap. 9 § skollagen. Det torde dessutom höja intresset för ett arrangemang med politisk information hos eleverna. Eleverna kan t.ex. vara med och bestämma hur ett sådant arrangemang ska ordnas. Givetvis innebär inte detta att eleverna ska kunna bestämma att ett visst parti inte ska få möjlighet att lämna information i skolan. Det finns inte grund för avsteg från objektivitetsprincipen på grund av elevernas uppfattning i ett sådant avseende.

15.8 Särskilt om lärares och annan skolpersonals yttrandefrihet

Lärare och annan skolpersonal har att utföra sina uppgifter som de är ålagda enligt skollagen och annan lagstiftning. Det betyder bl.a. att saklighetskravet enligt 1 kap. 9 § RF och bestämmelserna om värde-

grunden i skollagen ska iaktas. Men en lärare utför sina uppgifter också med ett personligt engagemang och läraren kan vilja ge uttryck för sina personliga uppfattningar.

Var går gränsen för lärares och andra skolanställdas yttrandefrihet? Den frågan kan sägas vara mer komplex än elevernas yttrandefrihet. Det kan därmed finnas ett intresse av att belysa saken även för de frågor som denna utredning har att behandla.

Inledningsvis ska nämnas att Petrén och Ragnemalm i sin grundlagskommentar har uttalat att vad som sägs i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF om att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden måste ses ett riktgivande stadgande för alla offentligt anställda vilka har i sitt arbete att vara verksamma i denna riktning. Den som t.ex. är motståndare till de idéer om demokratin, som omfattas av folkmajoriteten, får inte utveckla sina tankar i sitt arbete. Som exempel anges att en lärare är skyldig att inte förhålla sig neutral till olika samhällsåskådningar i sin undervisning utan i denna endast verka för demokratins idéer. Detsamma gäller t.ex. en journalist som medarbetar i ett statligt eller kommunalt informationsblad.²

Samtidigt har en statligt eller kommunalt anställd en långtgående yttrandefrihet när det t.ex. gäller kritiska uttalanden mot sin arbetsgivare.

Flertalet fall från AD, JO och JK som gäller lärares och andra myndighetsanställdas yttrandefrihet berör just kritiska uttalanden mot arbetsgivaren. Huvudregeln är här att den anställde med hänsyn till yttrandefriheten har rätt att offentligt yttra sig kritiskt gentemot arbetsgivaren.

Till belysande av detta kan JO:s beslut den 20 februari 1998 (dnr 1997-1867) nämnas. Rektorn hade fått kännedom om att några lärare under ett lärmöte uttryckt allmänt missnöje och kritik mot bl.a. skolledningen, tillämpningen av det nya läraravtalet och omorganisationer. JO anförde bl.a. att lagregleringen i 2 kap. 1 § RF, 1 kap. 1 § tredje stycket TF (meddelarfrihet) och artikel 10:1 Europakonventionen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksam-

² Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980 s. 21 f.

het. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheten använts. Undantag gäller bara för det fall ingripandet har stöd i lag.

En offentligt anställd har alltså som huvudregel en långtgående yttrandefrihet vad gäller kritik mot egna arbetsgivaren.

Man kan fråga sig hur man i rättspraxis sett på offentliga tjänstemäns åsiktsyttringar som står i strid med demokratiska värden eller andra liknande åsiktsyttringar som kan skada allmänhetens förtroende för myndigheten.

I rättsfallet AD 1991 nr 106 gjorde Arbetsdomstolen några principiellt viktiga uttalanden som det ofta hänvisas till i andra rättsfall. Fallet gällde en vårdare vid ett häkte som omplacerats sedan han i tidningen Aftonbladet förklarat att han delade de åsikter som omfattades av Bevara Sverige Svenskt (BSS).

Domstolen öppnade i rättsfallet upp för att det kan finnas situationer när en myndighet får ingripa mot en tjänsteman under åberopande av att tjänstemannen har förorsakat störningar i verksamheten eller skadat förtroendet för myndigheten genom att t.ex. uttala åsikter om hur dess verksamhet bör bedrivas. Domstolen anför bl.a. följande.

Det är emellertid i och för sig inte svårt att ange exempel på situationer i vilka en hos en myndighet anställd arbetstagares åsikter och offentligt gjorda uttalanden kan ge upphov till en mer svårbedömd intressekollision. Möjligen måste dock sådana exempel ta sikte på ytterlighetssituationer för att verkligen kunna föranleda tvekan i rättstillämpningen. I motsvarande mån har de måhända sällan praktisk betydelse. [...] För att belysa vad som åsyftas bör dock nämnas några exempel. Man kan sålunda för exemplets skull fråga sig hur situationen skall lösas om det blir känt att en tjänsteman inom kriminalvården eller hos invandrarverket med en utpräglad förtroendeställning och direkt ansvar för myndighetens beslut tillhör eller sympatiserar med en öppet rasistisk organisation utan att därmed göra sig skyldig till brott. Särskilda hänsyn kan behöva tas i ett fall som har viss anknytning till den nu förevarande tvisten utan att saken närmare har berörts av kriminalvårdsstyrelsen, nämligen när de som är föremål för en myndighets verksamhet befinner sig i en särskilt utsatt och ömtålig situation och

därmed är särskilt beroende av att kunna känna förtroende för dem som ansvarar för verksamheten. Man kan t.ex. tänka på patienter inom sjukvården eller som i det nu aktuella fallet på intagna på ett häkte. Ytterligare ett annat exempel på svårigheter som kan uppkomma är att det på en arbetsplats uppstår allvarliga samarbetsproblem till följd av starka motsättningar i någon viktig politisk eller annan åsiktsfråga.

Det kan således enligt Arbetsdomstolen finnas ytterlighetssituationer som ger arbetsgivaren rätt att ingripa. Det ska då, som det har uttryckts i litteraturen, handla om en situation där arbetstagararen har använt yttrandefriheten på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för arbetstagararen eller myndigheten har rubbats.³

I JO 2010/11 s. 605 som gällde en anställd vid Migrationsverket anför JO att eventuella anspråk från en myndighet på att dess anställda som privatpersoner ska omfatta en viss värdegrund strider mot grundlagens krav på respekt för den enskildes yttrande- och åsiktsfrihet. Förtroendet för myndigheterna upprätthålls inte genom tillsyn över de anställdas åsikter utan genom att verksamheten utövas under lagarna och kontrolleras rättsligt. JO uttalar vidare följande.

I princip är en tjänstemans åsikter – även offentligen uttalade – därför en privatsak. Det allmännas befattningshavare förutsätts äga förmåga att vara objektiva och får inte låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn, såsom personliga åsikter, oavsett vilka åsikter det rör sig om. Det är ett krav som ytterst följer av 1 kap. 9 § regeringsformen, som stadgar att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Skulle det i ett enskilt fall visa sig att en tjänsteman inte levt upp till detta krav kan arbetsgivaren självfallet vidta åtgärder. Men grunden för dessa är i så fall det i sammanhanget självständiga förhållandet att den anställde inte fullgjort sina åligganden på ett korrekt sätt. Det rör sig därmed inte om ett ingripande som är påkallat av den anställdes yttranden eller åsikter, som ska hållas utanför bedömningen, utan om att korrigera en felaktig tjänsteutövning.

I beslutet betonar JO att kravet på att myndigheter ska vara opartiska i likhet med skyddet för yttrandefriheten är upptaget i grundlagen. Det rör sig därmed om konstitutionellt jämställda intressen, som vid en konflikt får vägas mot varandra.⁴

³ Per Larsson, Skyddet för visseblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie, Stockholm 2015, s. 269.

⁴ Se dock Per Larsson, s. 269.

JO har i vissa beslut behandlat skolors agerande mot skolanställda p.g.a. av deras politiska åsikter. I JO 1968 s. 347 hade en skolstyrelse och en läns skolnämnd tagit hänsyn till att en sökande intog en ledande ställning inom den nynazistiska föreningen Nysvenska Rörelsen vid tillsättningen av en rektorstjänst. JO konstaterade i fallet att det av förarbetena framgick att hänsyn inte får tas till en sökandes politiska uppfattning när allmän tjänst tillsätts. JO uttalade samtidigt att utrymmet för en diskretionär prövning enligt sakens natur var vidare vid tillsättning av en chefsjänst än vid tillsättning av lägre tjänster.

I JO:s beslut den 2 november 2007 (dnr 5531-20069) hade en kulturskolechef kallat en lärare till ett möte med anledning av hans medlemskap i ett lokalt parti som av många uppfattades som främlingsfientligt. JO underströk här att en arbetsledare eller annan person i chefsställning måste iakta stor försiktighet när han eller hon tar upp frågor med anställda som rör deras grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

JO gör vissa uttalanden som gäller lärares rätt att redovisa sin privata politiska syn i skolan i beslut den 20 februari 1998 (dnr 1998-02-20). Här påpekar JO att räckvidden av den grundlagsfästa meddelar- och yttrandefriheten för offentligt anställda inte är obegränsad. Arbetsuppgifter och andra skyldigheter som följer med anställningen innebär att den anställde inte alltid kan åberopa sin yttrandefrihet om han härigenom åsidosätter sina åligganden. En lärare kan självfallet inte ta lektionstid i anspråk för att inför klassen redovisa sin privata syn i en politisk fråga anför JO i beslutet.

Sammanfattningsvis kan sägas Arbetsdomstolen och JO ger uttryck för att en offentliganställd – däribland en lärare – ska känna sig trygg med att använda sin yttrandefrihet i det offentliga i sin egenskap av medborgare i förhållande till sin arbetsgivare. I utbildningen åligger det läraren att alltid hävda de värden som omfattas av skolans värdegrund och klart ta avstånd från det som strider mot det. Det framgår bl.a. av 1 kap. 5 § andra stycket skollagen där det anges att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Detta kan ses som en principiell begränsning av yttrandefriheten för en lärare.

Vad gäller anställda i fristående skolor kan, liksom i andra privatrettliga anställningsförhållanden, den arbetsrättsliga lojalitetsprincip-

en medföra inskränkningar i den enskilde anställdes yttrandefrihet. Arbetsdomstolen har i AD 2012 nr 25 uttalat att det en arbetstagare gör på fritiden kan vara att se som utövandet av en rättighet som är särskilt skyddad av rättsordningen. I dessa situationer får, när det gäller en åtgärd som innebär att anställningen avslutas, arbetsgivarens intresse av och skäl för att avsluta anställningen vägas mot inte enbart arbetstagarens intresse av att få behålla anställningen utan även mot intresset av att på fritiden använda sina rättigheter anför domstolen vidare.

16 Vilken rättslig ställning har fristående skolor i konstitutionella sammanhang?

16.1 Inledning

Också enskilda, dvs. bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trosamfund eller enskilda individer, får efter ansökan godkännas som huvudmän för bl.a. skolformerna grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (se 2 kap. 5 § skollagen).

Ett mål med den nya skollagen (2010:800) har varit att alla verksamhets- och skolformer i en så stor utsträckning som möjligt ska ha gemensam reglering där detta är lämpligt (prop. 2009/10:165 s. 207). I skollagen har man alltså i hög grad strävat efter en likvärdig reglering vad gäller offentliga och fristående skolor. En för utredningen då angelägen fråga är hur man bör se på fristående skolors rättsliga ställning i olika sammanhang av konstitutionell betydelse. I det här kapitlet görs en sådan analys.

16.2 En fristående skola bedriver verksamhet som faller under begreppet förvaltningsuppgift

Utredningens bedömning: Hos fristående skolor förekommer verksamhet som faller under begreppet förvaltningsuppgift enligt 12 kap. 4 § RF.

Termen förvaltningsuppgift förekommer i 12 kap. 4 § RF. Där sägs i första stycket att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. I andra stycket anges att förvaltningsuppgifter kan överlämnas även åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar

uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnade göras endast med stöd av lag. En utgångspunkt för utredningen är att en fristående skola får anses bedriva verksamhet som faller under begreppet förvaltningsuppgift.

I skollagen anges att enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för bl.a. skolformerna grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola (2 kap. 5 § skollagen). Det är Skolinspektionen som har att handlägga ärenden om godkännande av enskild som huvudman (2 kap. 7 § skollagen). Ett godkännande av en enskild huvudman inom skolväsendet innebär att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda överlämnas till huvudmannen (se prop. 2009/10:165 s. 598).

I förarbetena lyfts fram bl.a. beslut om befrielse från obligatoriska inslag, disciplinära åtgärder och åtgärdsprogram som exempel på sådant som avser myndighetsutövning (prop. 2009/10 s. 598).

I NJA 2014 s. 910 slog Högsta domstolen fast att en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen från en fristående förskola eller från den som är verksam där sker vid myndighetsutövning. Enligt åklagarens gärningspåstående hade en föreståndare för en fristående skola genom att inte genast göra en orosanmälan till socialnämnden begått tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Högsta domstolen hänvisade till att uttrycket ”i myndighetsutövning” ersattes år 1989 av ”vid myndighetsutövning” i bestämmelsen om tjänstefel. Detta innebar att kravet på anknytning till myndighetsutövningen mjukades upp något. I förarbetena angavs att utgångspunkten var att straffansvaret skulle omfatta, förutom myndighetsutövning, åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna (prop. 1988/89:113 s. 23). Högsta domstolen konstaterade också att även hos privaträttsliga objekt kan myndighetsutövning förekomma, att det krävs lagstöd för detta och att lagstöd finns för att en privat förskola kan ha uppgifter som innefattar myndighetsutövning i 2 kap. 5 § skollagen.

Domstolen uttalade att en orosanmälan i sig inte kan anses innefatta myndighetsutövning. En anmälan, liksom en utebliven anmälan, har dock indirekt rättsliga konsekvenser för ett barn och står i mycket nära samband med socialnämndens myndighetsutövning. En sådan anmälan från en förskola eller från den som är verksam där ingår

därför som ett led i myndighetsutövning och sker därför ”vid myndighetsutövning” fastslog Högsta domstolen.

16.3 Fristående skolor omfattas av 1 kap. 9 § RF

Utredningens bedömning: Fristående skolor omfattas av objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

Före 2010 års ändringar av regeringsformen omfattade bestämmelsen i 1 kap. 9 § förutom domstolar och förvaltningsmyndigheter även ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”. Uttrycket har i första hand avsett regeringen, men också privaträttsliga objekt när dessa fullgör förvaltningsuppgifter med stöd av beslut enligt 12 kap. 4 § RF¹ (prop. 1975/76:209 s. 138). Efter 2010 års ändringar i regeringsformen har detta uttryck ersatts med ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter”. Syftet har varit att klargöra att normmässighets- och objektivitetskravet också gäller privaträttsliga subjekt när de fullgör förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem (prop. 2009/10:80 s. 247).

Det får därmed stå klart att fristående skolor är sådana organ som i sina offentliga förvaltningsuppgifter har att tillämpa 1 kap. 9 § RF. Av det ovan nämnda förarbetsuttalandet följer det för övrigt också att de anses vara sådana organ som utför ”offentliga förvaltningsuppgifter”.

16.4 Legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF

Utredningens bedömning: Fristående skolor är bundna av legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF.

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF om att den offentliga makten utövas under lagarna riktar sig till dem som utövar offentlig makt. Den som utövar offentlig makt har alltså att följa lagen.

¹ Tidigare 11 kap. 6 § RF.

Enligt utredningen bör lagreglerad undervisning och utbildning anses ha inslag – och då inte bara vid myndighetsutövning – som innebär utövande av offentlig makt, särskilt med hänsyn till den tvingande skolplikten och plikten för eleverna att närvara i skolan.

Utredningens slutsats är alltså att fristående skolor är bundna av legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket RF.

16.5 "Det allmänna" i regeringsformens första och andra kapitel

Utredningens bedömning: Fristående skolor utövar offentlig makt och bör anses omfattade av begreppet "det allmänna" i 1 och 2 kap. RF.

Regeringsformens 1 kap. 2 § om målsättningsstadganden inleds med att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet i första stycket. Som framgår i avsnittet ovan är utredningens slutsats att fristående skolor utövar offentlig makt och de omfattas därför också av denna bestämmelses första stycke.

I 1 kap. 2 § andra–femte styckena anges sedan ett antal mål som "det allmänna" ska verka för. Begreppet "det allmänna" förekommer också i rättighetsregleringen i 2 kap. 1 § RF där det bl.a. slås fast att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet (1 p).

En utgångspunkt för utredningen är att när begreppet "det allmänna" används i regeringsformens första och andra kapitel bör det antas ha samma innebörd. Frågan är då vad som menas med "det allmänna".

I förarbetena till rättighetsregleringen i 2 kap. RF framgår att det materiella skyddet avser i allmänhet endast den enskildes relation till den offentliga makten. Skälet till detta anges vara att ett rättighetskydd som ska gälla gentemot lagstiftaren, dvs. riksdagen, måste ges i en form som binder denna, nämligen i grundlag. För att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda är det i de flesta fall tillräckligt med vanlig lag (prop. 1975/76:209 s. 85 f.).

I förarbetena till 2 kap. RF sägs vidare att som utredningen (här avses SOU 1975:75 s. 185 f.) påpekar avses med uttrycket det allmänna först och främst det allmännas verkställande organ: domsto-

lar, andra myndigheter och *ibland också privaträttsligt organiserade subjekt* (här kurs., prop. 1975/76:209 s. 140). I förarbetsuttalandet hänvisas till bestämmelsen i dåvarande 11 kap. 6 § tredje stycket RF, en bestämmelse som numera finns i 12 kap. 4 § andra stycket. Där anges att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

En fråga är då om hänvisningen till bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket RF ska anses generellt verkande för de privaträttsligt organiserade subjekt som bedöms falla under uttrycket *det allmänna*. Bör de i stället anses omfattade av begreppet endast i de situationer där det förekommer myndighetsutövning? Det mest rimliga antagandet är enligt utredningen att hänvisningen ska anses vara generellt verkande, dvs. den avser de här berörda privata subjekten som sådana. En motsatt tolkning skulle t.ex. innebära att elever i fristående skolor inte skulle omfattas av fri- och rättighetsregleringen i förhållande till sin skola annat än i de sammanhang där skolan utövar myndighetsutövning, t.ex. vid betygssättning. En sådan tolkning skulle medföra att elevers rättigheter blir beroende på skolform. Den framstår som ologisk.²

Även om den andra tolkningen skulle göras att fristående skolor inte omfattas av begreppet *”det allmänna”*, och följaktligen inte heller av målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § RF, bör det framhållas att de fristående skolorna ju då i vart fall omfattas av bestämmelserna om värdegrunden i skollagen.

16.6 Övrigt

Det kan för övrigt noteras att fristående skolor för närvarande inte omfattas av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. TF. Utredningen om offentlighetsprincipen har i sitt betänkande, som redovisades den 8 oktober 2015, föreslagit att en ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), av innebörd att av vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också

² Se här Lotta Lerwall, *Fristående skolor och regeringsformen – om innebörden av ”det allmänna”*, FT 2013, s. 276 f.

handlingar hos huvudmän hos fristående skolor. Samtliga huvudmän för fristående skolor ska omfattas. Huvudmännen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Förslaget innebär bl.a. att elever i fristående skolor kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i OSL som elever i kommunala skolor (se SOU 2015:82).

17 Konsekvensbeskrivning

17.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

Utredningen ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Enligt 14 § ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag och andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsräsliga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella insatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning i en rad olika avseenden, bl.a. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

I utredningens direktiv anges att redogörelsen även ska innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, (barnkonventionen).

17.2 Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att när företrädare för en skolenhet bjuder in politiska partier för att medverka i utbildningen får antalet partier begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet. En skola har också möjlighet att bjuda in politiska partier utifrån en annan objektiv grund. Om politiska partier har bjudits in, ska eleverna som ett led i utbildningen ges möjlighet att på lämp-

ligt sätt få ta del av information också från andra politiska partier som har anmält intresse av att få medverka.

17.3 Konsekvensanalys

17.3.1 Problemet och vad som ska uppnås

Utredningen har fått i uppdrag att analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna. Utredningen ska därutöver 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, och, om så bedöms möjligt och lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens slutsats av sin analys av gällande rätt är att det rådande rättsläget är svårtolkat när det gäller hur skolor ska förhålla sig till att bjuda in politiska partier.

Praxis kan tolkas på så sätt 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 objektivt 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 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.

I ett beslut har JO uttryckt, angående begreppet ”en eller annan form”, att utgångspunkten 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:s beslut av den 27 september 2010, dnr 3110-2009). Särskilt detta beslut har skapat ett oklart rättsläge för hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier.

Det rådande rättsläget skapar en osäkerhet hos skolor när det gäller frågan hur politiska partier ska bjudas in. Det i sin tur kan leda till att färre skolor väljer att bjuda in företrädare för politiska partier.

Skolan har ett demokratiskt uppdrag. Det uppdraget kan utföras på olika sätt och det är inte ett måste att elever ges möjlighet att

möta företrädare för politiska partier inom ramen för utbildningen. Skolan kan t.ex. åskådliggöra viktiga demokratiska principer såsom den fria åsiktsbildningen och valhandlingens betydelse genom andra metoder.

Samtidigt är det olyckligt om skolor skulle välja bort möjligheten att bjuda in politiska partier till följd av det oklara rättsläget. Besök av representanter för politiska partier är ett bra sätt att ge eleverna fördjupade kunskaper om demokratins innehåll och dess former. Det skulle vara en mindre lycklig utveckling om skolor i framtiden skulle stänga dörren för besök av politiska partier. I ett längre perspektiv skulle det t.ex. kunna ha en negativ inverkan på elevers benägenhet att engagera sig politiskt.

En målsättning med utredningens förslag är således att bringa klarhet för skolor i frågan hur de ska bjuda in politiska partier. Den föreslagna bestämmelsen är påkallad av praktiska skäl. Inför valet till riksdagen år 2014 fanns det ca 40 registrerade partibeteckningar på Valmyndighetens webbplats. Det är inte görligt för skolorna att bjuda in ett så stort antal politiska partier – även om det inte är sannolikt att samtliga partier skulle ha möjlighet att medverka.

Förhoppningen är att den föreslagna regeln ska tydliggöra rättsläget när det gäller hur skolor ska förhålla sig till att bjuda in politiska partier. En önskvärd följd är att skolor ska bjuda in företrädare för politiska partier inom ramen för utbildningen i en större utsträckning i framtiden än vad som sker i dag.

I avsnitt 14.1.1 utvecklar utredningen sina skäl för den föreslagna bestämmelsen.

17.3.2 Alternativa lösningar

Ett alternativ till utredningens förslag är att inte föreslå någon bestämmelse. Utredningen skulle i stället bara kunna ge uttryck i betänkandet för sin syn på hur gällande rätt ska tolkas som en vägledning för skolor. Med enbart sådana synpunkter och kommentarer har dock inte riksdagen möjlighet att göra något auktoritativt uttalande i förarbetsform. Sådana uttalanden kan riksdagen endast göra i anslutning till ett lagförslag. Risken är därför stor för att oklarheten består, eller väcks till liv igen i ett senare skede. Utredningen anser därför

att det är ett bättre alternativ att införa en ny bestämmelse med den föreslagna innebörden i skollagen.

I avsnitt 14.1.5 har utredningen diskuterat två alternativa sätt att utforma den föreslagna kompletteringsbestämmelsen. Det gäller alltså den delen av bestämmelsen som anger att 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.

Utredningen har valt att föreslå att kompletteringsregeln ska gälla i samtliga fall där en skola väljer att bjuda in politiska partier. Ett alternativ här är att i stället låta kompletteringsregeln gälla enbart i de fall där skolan bjudit in politiska partier utifrån en annan objektiv grund än representation i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet. Det skulle i så fall innebära att om skolan har bjudit in politiska partier enligt huvudregeln behöver skolan därefter inte anordna någon slags medverkan för de övriga partier som anmäler intresse av att delta. En sådan regel skulle förenkla för de skolor som väljer att tillämpa den.

Det som talar mot att utforma den föreslagna bestämmelsen på det sättet är att den stämmer mindre bra överens med skolans demokratiuppdrag i anslutning till principen om fri åsiktsbildning. Utredningen har därför valt att låta kompletteringsregeln gälla i alla de fall där en skola väljer att bjuda in politiska partier.

17.3.3 Vilka berörs av regleringen?

De som berörs av den föreslagna regleringen är framför allt de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan – vilket innebär att elever, lärare och andra skolanställda, rektorer samt skolornas huvudmän berörs. Dessutom berörs förstås de politiska partierna.

Härutöver kan också en del myndigheter som arbetar med bl.a. dessa frågor komma att beröras. I första hand bör här nämnas Skolverket som tidigare utarbetat ett stödmaterial på temat hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har utarbetat ett metodmaterial om demokratiska samtal i skolan med bl.a. en genomgång om vad som gäller när skolan bjuder in politiska partier.

Flera organisationer såsom Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd (SVEA), Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Sveriges Skolledarförbund kan sägas bli berörda, eftersom regleringen rör deras medlemmar i form av skolhuvudmän, läraranställda och annan skolpersonal samt elever.

17.3.4 Konsekvenser för skolor

Den föreslagna regeln gäller för alla skolformer och för skolor med alla sorters huvudmän. Konsekvenserna blir således desamma för skolor oavsett om det är en kommun, ett landsting, staten eller en enskild som är huvudman.

En möjlig följd av utredningens förslag är att skolor i en större utsträckning än i dag bjuder in politiska partier. Den föreslagna regeln kan underlätta för de skolor som t.ex. bjuder in politiska partier till en debatt i och med att skolorna på förhand vet hur många partier som kommer att vara representerade i debatten. Som gällande rätt kan tolkas i dag måste en skola som bjuder in politiska partier till en debatt bereda också andra partier som anmäler intresse av att delta möjlighet att vara med i debatten. Den bestämmelse som föreslås gör det alltså lättare för skolor att planera ett arrangemang med inbjudna företrädare för politiska partier.

Det bör dock observeras att eleverna ska, enligt den föreslagna bestämmelsen, ges möjlighet att på lämpligt sätt få ta del av information också från andra partier som inte blivit inbjudna av skolan men som anmält intresse av att få medverka. Skolor som väljer att tillämpa regeln måste bedöma på vilket sätt politiska partier som inte blivit inbjudna ska medverka och planera för det.

Härutöver är det svårt att peka på några tänkbara konsekvenser för de skolor som väljer att tillämpa den nu föreslagna regeln, särskilt när det gäller tidsåtgång samt administrativa och andra kostnader. Skolan har redan i dag ett demokratiskt uppdrag och kan välja att arbeta med det på olika sätt. Att bjuda in företrädare för politiska partier kan således vara en delmetod i att visa eleverna viktiga demokratiska principer såsom den fria åsiktsbildningen. För den skola som väljer att inte bjuda in politiska partier till skolan kvarstår dock det demokratiska uppdraget. Lärarna får då med andra

metoder åskådliggöra demokratins principer för eleverna och lägga upp utbildningen på ett annat sätt.

Företag

De företag som kommer att omfattas av bestämmelsen är företag inom friskolesektorn. Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor har i sitt betänkande Ökad insyn i fristående skolor redovisat att det under läsåret 2014/15 fanns ungefär 800 huvudmän för cirka 1 300 fristående skolor. Av dessa samtliga huvudmän var drygt 50 procent aktiebolag, knappt 30 procent stiftelser eller ideella föreningar samt ungefär 15 procent ekonomiska föreningar (se SOU 2015:82 s. 123).

Det sagda i avsnitt 17.3.4 innebär att den föreslagna bestämmelsen inte får några särskilda konsekvenser vad gäller arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt för företag. Några särskilda hänsyn till små företag vid regelns utformning varken behövs eller kan tas, eftersom objektivitetsprincipen följer av regeringsformen. Denna princip måste således beaktas oavsett om det är ett större eller ett mindre företag som är huvudman för en fristående skola.

17.3.5 Konsekvenser för staten

Det finns i dag olika typer av stöd- och metodmaterial om politisk information i skolan. Skolverket har tagit fram ett stödmaterial och MUCF har utarbetat ett metodmaterial om demokratiska samtal i skolan där det bl.a. görs en genomgång om vad som gäller när en skola vill bjuda in politiska partier.

Materialet behöver redigeras för det fall den föreslagna bestämmelsen träder i kraft. Arbetsinsatsen för detta kan beräknas bli relativt låg, eftersom det enbart handlar om att beskriva den nya bestämmelsen och dess förarbeten. Därtill behöver det nya materialet tryckas och spridas till huvudmän. Detta kommer att innebära en kostnad för Skolverket respektive MUCF. Enligt en grov uppskattning kan kostnaderna för revidering och spridning av materialen beräknas till ungefär 500 000 kr per myndighet. Det föreslås att denna kostnadsökning beaktas i samband med bestämmandet av berörda anslag.

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet (26 kap. 3 § skollagen). Om den föreslagna bestämmelsen blir gällande kommer Skolinspektionens tillsyn omfatta också denna regel. Någon direkt kostnadsökning för detta torde inte uppkomma.

17.3.6 Konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningen bedömer att det framlagda förslaget inte kommer att medföra kostnadsökningar för kommunerna och landstingen.

17.3.7 Konsekvenser för elever

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensanalysen även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån barnkonventionen.

Sverige ratificerade barnkonventionen år 1990 utan att något förbehåll gjordes på någon punkt. Anslutningen till konventionen innebär att Sverige åtagit sig att se till att konventionens rättigheter för barn verkligen genomförs. Sverige har hittills inte inkorporerat konventionen genom lag utan har i stället, efter att ha konstaterat att gällande svensk rätt får anses stämma överens med konventionen, valt den s.k. transformeringsmetoden. Metoden innebär att löpande införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens krav, i den utsträckning det anses behövligt.

Barnrättsutredningen har nu fått i uppdrag av regeringen att bl.a. lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen (se tilläggsdirektiv (2015:17)). Inkorporering innebär att det i lag föreskrivs att bestämmelserna i konventionen ska gälla som lag i Sverige.

De artiklar i barnkonventionen som enligt utredningen främst torde aktualiseras i sammanhanget är artikel 28 och 29, dvs. rätten till utbildning respektive utbildningens syfte.

I artikel 28 sägs bl.a. att konventionsstaterna erkänner barnets rättigheter till utbildning. I syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska konventionsstaterna särskilt t.ex. göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla.

Artikel 29 anger bl.a. att konventionsstaterna är överens om att barnets utbildning ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter

i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga. Enligt denna artikel är konventionsstaterna vidare överens om att barnets utbildning ska syfta till att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar.

Utredningens bedömning är att rättsläget förtydligas i och med den föreslagna bestämmelsen. Förslaget rymms inom objektivitetsprincipen och syftar till att skolor ska iaktta saklighet och opartiskhet när politiska partier bjuds in till skolan. Det i sin tur säkerställer att eleverna får möta företrädare för politiska partier utifrån ett objektivi urval. Förslaget borgar också för att principen om fri åsiktsbildning åskådliggörs. Detta torde ligga väl i linje med innehållet i barnkonventionen.

I sammanhanget bör samtidigt framhållas att en skola kan välja andra metoder än den som innebär att företrädare för politiska partier bjuds in i arbetet med det demokratiska uppdraget. Det är upp till varje rektor att bedöma om det är lämpligt och i enlighet med elevernas bästa att företrädare för politiska partier bjuds in.

Utredningens slutsats är att den föreslagna bestämmelsen är förenlig med barnkonventionen.

17.3.8 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2017.
--

Den föreslagna bestämmelsen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2017.

18 Författningskommentar

1 kap. 5 a §

När företrädare för en skolenhet bjuder in politiska partier för att medverka i utbildningen får antalet partier begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet.

Politiska partier får också bjudas in utifrån ett annat urval än som anges i första stycket, 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.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier till skolorna. Bestämmelsen är placerad under rubriken *Utformningen av utbildningen* för att markera att politisk information i skolan är en integrerad del av utbildningen och innefattas i skolans demokratiska uppdrag. Paragrafen gäller för alla skolhuvudmän, såväl offentliga som fristående. Paragrafen gäller vidare för alla skolformer, men aktualiseras främst för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

I *första stycket* anges att när företrädare för en skolenhet bjuder in politiska partier för att medverka i utbildningen får antalet partier begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet. Utgångspunkten är att praktiska skäl påkallar en regel som ger en skola möjlighet att begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in. Praktiska skäl innefattar bl.a. sådana skäl som måste beaktas för att hålla ordningen i skolan. Mot bakgrund av det stora antalet politiska

partier som kan komma ifråga för en inbjudan presumeras (antas) alltså att det genomgående finns praktiska skäl för en skola att begränsa antalet politiska partier som skolan bjuder in.

Bestämmelsen är fakultativ. Det betyder alltså att den inte måste tillämpas, men om den tillämpas gäller inte ett fritt urval av partier utan samtliga representerade partier måste bjudas in.

Eftersom en skola inte är en allmän plats och företrädare för partier inte har någon rätt att begära att få komma till skolan är utgångspunkten att det är skolan som bjuder in. En annan sak är att en inbjudan kan föregås av propåer av partier.

För att markera att inbjudningarna sker i elevernas intresse och syftar till att fullgöra skolans demokratiuppdrag är utgångspunkten att det är fråga om att ge politiska partier möjlighet att medverka i utbildningen.

Med vald församling i kommun avses de församlingar som åsyftas i 14 kap. 1 § RF, dvs. kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Den regionindelning som följer av lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ändrar inte här på begreppsbildningen kommuner och landsting, (se 4 § lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län). Det ligger i sakens natur att regeln såvitt gäller vald församling i kommun avser partier representerade i skolans hemkommun. Med representation i Europaparlamentet avses svenska partier representerade där.

En skola har möjlighet enligt bestämmelsen att bjuda in politiska ungdomsförbund som har anknytning till ett moderparti med representation i riksdagen, vald församling i kommun eller Europaparlamentet.

Eftersom huvudregeln är fakultativ, får en skola bjuda in politiska partier utifrån ett annat urval om urvalet sker på annan objektiv grund enligt en alternativregel som framgår av *andra stycket*.

Enligt denna alternativregel följer att skolan alltid har att beakta objektivitetsprincipen när den bjuder in politiska partier. Ett urval från objektiva grunder kan t.ex. avse de politiska partier som är berättigade till statligt partistöd enligt 3 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller kommunalt partistöd enligt 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Det kan exempelvis vidare avse de politiska partier som är berättigade till valsedlar enligt 6 kap. 8 § vallagen (2005:837). Ett objektiva urval kan också någon gång styras efter ämnet. Man kan t.ex. tänka sig en debatt som handlar om en lokalt

eller regionalt avgränsad politisk fråga där lokalt eller regionalt verk samma partier har tagit sina positioner och att därmed inbjudan bör vidgas.

Det bör understrykas att en skola inte får välja urvalskriterier i syfte att undvika ett särskilt politiskt parti. Att göra det är i strid med objektivitetsprincipen. Det är också i strid med objektivitetsprincipen att låta bedömningen av frågan om ett politiskt parti ska få komma till skolan för att där sprida politisk information vara beroende av vilka åsikter som partiet förväntas föra fram.

Liksom när det gäller första stycket har en skola möjlighet att bjuda in politiska ungdomsförbund som har anknytning till ett moderparti som omfattas av de objektiva urvalskriterier som skolan tillämpar.

I det *tredje stycket* finns en kompletteringsregel för de två tidigare styckena. Här anges att 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.

Utgångspunkten för denna bestämmelse är, såsom för första och andra stycket, skolans demokratiska uppdrag som innebär att det är eleverna och deras utbildning som står i centrum. Eleverna ska som ett led i utbildningen kunna få en bred bild av de många åsiktsskillnader vårt samhälle inrymmer genom de politiska partierna, vare sig dessa återfinns i representationen eller inte.

Skolan får alltså – med beaktande av objektivitetsprincipen – göra en lämplighetsbedömning av hur andra partier som anmäler intresse av att få komma till skolan ska få medverka. Termen ”på lämpligt sätt” ersätter det sedan tidigare etablerade uttrycket ”i en eller annan form” och understryker att det ligger inom ramen för skolans demokratiska uppdrag att på ett sakligt sätt hitta en bra metod för att åskådliggöra och belysa olika politiska åsiktsinriktningar för eleverna.

Deltagande på lämpligt sätt kräver inte fysisk närvaro av företrädare för ett politiskt parti, men det kan naturligtvis vara ett sätt att uppfylla bestämmelsens syfte. Om en skola har valt att anordna en politisk debatt kan således en variant vara att låta andra partier som anmäler intresse av att medverka delta i mån av plats. Härutöver kan man tänka sig många andra alternativa tillvägagångssätt: t.ex. att få delta genom efterföljande bokbord, att skriftligt material vidare-

befordras till eleverna, att partiet får sätta upp planscher på skolans anslagstavla eller att information om websidor lämnas till eleverna.

Skolans bedömning ska i enlighet med objektivitetsprincipen utgå från saklighet och opartiskhet. Förväntade åsikter från det aktuella partiet får alltså inte ligga till grund för bedömningen.

Allmänna överväganden om paragrafen finns i avsnitt 14.5.

Kommittédirektiv 2014:117

Politisk information i skolan

Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska

- analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna, och
- 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, och, om så bedöms möjligt och lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

En utgångspunkt ska vara 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. Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Skolans demokratiska uppdrag

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen utformas i överenskomelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och

integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Skolans demokratiska uppdrag framgår av läroplanerna för varje skolform och består av tre olika delar.

Den första delen handlar om att eleverna ska utveckla kunskaper om demokrati och mänskliga fri- och rättigheter genom undervisningen och att eleverna ska bli förtrogna med det representativa demokratiska systemet. Genom ett historiskt och internationellt perspektiv i undervisningen ska eleverna ges inblick i det politiska arbetet i samhället.

Den andra delen innebär att skolan ska verka i demokratiska arbetsformer, där såväl elever som personal har reellt inflytande över och delaktighet i skolarbetet och lärmiljön. Med demokratisk ledning och utformning av verksamheten ska eleverna utveckla en demokratisk kompetens och handlingsförmåga.

Den tredje delen av uppdraget handlar om att skolor genom att gestalta och levandegöra skolans värdegrund ska fostra demokratiska samhällsmedborgare. Detta kan ske när skolans kultur, aktiviteter och lärmiljö genomsyras av grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter.

Betydelsen av politisk information i utbildningen

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 ett aktivt deltagande i demokratin. Elever kan på olika sätt möta politisk opinionsbildning genom aktiviteter i skolan. Politisk information kan framför allt ha en naturlig plats i undervisningen inom de samhällsorienterade ämnena. Enligt kursplanen för samhällskunskap ska exempelvis undervisningen i årskurs 7–9 behandla politiska ideologier och hur skiljelinjerna i det svenska partiväsendet har utvecklats. Ämnesplanen i samhällskunskap för gymnasieskolan anger bl.a. att demokrati och politiska system på lokal och nationell nivå ska utgöra ett centralt innehåll i undervisningen.

Enligt läroplanerna för respektive skolform ska undervisningen vara saklig och allsidig. Skolan ska vara öppen för skilda uppfattningar

och uppmuntra att de förs fram. I undervisningen kan partiernas budskap aktivt granskas och diskuteras av eleverna.

Rättspraxis i fråga om politiska partiers tillträde till skolor

De rättsliga förutsättningarna för hur politiska partiers tillträde till skolor ska hanteras av huvudmän och skolans personal har behandlats i beslut från Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) och i domar från Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen, HFD). I praxis har bl.a. följande uttalats.

- 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 (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 396 och JK:s beslut den 24 april 2008, dnr 8527-07-22). Det är rektorn som bestämmer vem som får vistas i skolan. En rektor kan besluta att politiska partier inte ska få vistas på skolan eller sprida tryckta skrifter där.
- En skola måste inte bjuda in politiska partier till skolan, men om skolan gör det måste den grundlagsfästa objektivitetsprincipen tillämpas. Denna princip innebär att myndigheter ska iaktta saktlighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Detta innebär att en skola kan bjuda in ett begränsat antal partier, dock endast under förutsättning att avgränsningen görs på objektiva grunder t.ex. så att alla partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige omfattas av inbjudan (jämför t.ex. Regeringsrättens årsbok 1981 ref. 2:26, JO:s beslut den 25 juni 2007, dnr 3940-2006 och 3941-2006 och JK:s beslut den 11 maj 2011, dnr 5542-10-30). Om andra partier anmäler intresse att få komma till skolan, har JO uttalat att de ska tillåtas göra detta på samma villkor som de som bjudits in (se JO:s beslut den 27 september 2010, dnr 3110-2009). Partierna behöver dock inte tas emot vid samma tillfälle.
- Rektorn är ansvarig för att upprätthålla ordningen på skolan. Om en skola har valt att ta emot politiska partier kan under vissa förhållanden allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekas tillträde till skolan eller att partiets möjlighet att lämna information begränsas eller styrs av skolan när det gäller tid, rum

och form. Det krävs dock att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara. Ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 396 och JK:s beslut den 27 december 2010, dnr 1854-10-22). Om rektor bedömer att skolans egna elever allvarligt skulle störa ett arrangemang på grund av ett visst partis åsikter, bör skolledningen ställa in hela arrangemanget, snarare än att utestänga det aktuella partiet (JO:s ämbetsberättelse 2008/09 s. 399).

- Det strider mot objektivitetsprincipen att låta bedömningen av om ett parti ska ges tillträde till skolan vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas framföra (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 464 och JK:s beslut den 24 april 2008, dnr 8527-07-22). Även om olika regler kortsiktigt och i ett snävt perspektiv kan synas svärförenliga, så kan inte lagar, förordningar, riktlinjer etc. åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller ett kringgående av grundlagen (JO:s ämbetsmannaberättelse 2008/09 s. 404).
- 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 strid med objektivitetsprincipen att avslå begäran, under förutsättning att rektorns beslut grundas på rent praktiska överväganden (JO:s beslut den 27 september 2010, dnr 3110-2009).

Stöd till skolorna att hantera politisk information i skolan

I samband med 2010 års allmänna val och inför genomförandet av skolval 2010 gav regeringen Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett stödmaterial om förutsättningarna för opinionsbildande verksamhet i skolan riktat till huvudmän och skolor (U2010/1216/S). Skolverket redovisade uppdraget i april 2010 och publicerade därefter stödmaterialet på myndighetens webbplats. Därefter följde Skolverket på regeringens uppdrag upp hur stödmaterialet tagits emot och hanterats av rektorer (U2012/1985/S). Med anledning av denna uppföljning och ändringar i skolförfattningar och regeringsformen reviderade Skolverket stödmaterialet 2012. Skolverkets stöd-

material utgör en genomgång av rättspraxis utifrån JO:s och JK:s beslut och HFD:s domar.

Vid framtagandet av stödmaterialet samrådde Skolverket med Statens skolinspektion och Sveriges Kommuner och Landsting. Skolverket tog även del av synpunkter från Sveriges Elevråds Centralorganisation och från flera av de politiska ungdomsförbunden. Vidare betonade riksdagens utbildningsutskott i sitt betänkande Grundskolan (bet. 2011/12:UbU14) vikten av att stödmaterialet sprids och förankras hos huvudmän och rektorer i syfte att underlätta samverkan mellan skolan och politiska partier.

Inför 2014 års val och skolval gav regeringen dåvarande Ungdomsstyrelsen i uppdrag att ta fram och sprida ett stödmaterial riktat till lärare (Ju2013/7073/D, U2013/7806/UC). Stödmaterialet publicerades i februari 2014 och innehåller praktisk vägledning för de tillfällen då politiska partier bjuds in till skolan och för hur lärare i grund- och gymnasieskolan kan utveckla arbetet med att integrera politisk information i sin undervisning. Materialet finns tillgängligt bl.a. på myndighetens webbplats.

Oklarheter om hur politiska partier ska hanteras i skolan

Det politiska landskapet är i ständig förändring. Det tillkommer hela tiden nya partier och i juli 2014 fanns det enligt Valmyndighetens webbplats 40 registrerade partibeteckningar för val till riksdagen. På skolans område ställs huvudmän, rektorer och lärare inför nya frågeställningar om hur politiska partiers närvaro i skolan ska hanteras.

Som redovisas ovan har det utvecklats en rättspraxis om hur politiska partiers tillträde till skolor ska hanteras av huvudmän, rektorer och lärare. Dessutom har Skolverket och dåvarande Ungdomsstyrelsen gett ut stödmaterial, riktat till huvudmän, rektorer och lärare, som ger vägledning i frågan om hur politisk information ska hanteras i skolan. Trots det råder det i dag en osäkerhet om hur skolan ska hantera politiska partier. Osäkerheten riskerar att medföra passivitet från skolors sida i fråga om initiativ till samverkan med företrädare för politiska partier.

Närmare om objektivitetsprincipen och likhetsprincipen

Såväl JO som JK har i sina beslut hänfört sig till objektivitetsprincipen. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipen innebär att myndigheterna ska handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan stöd i lag (Regeringsformen – med kommentarer, Eka m.fl., 2012 s. 43).

Likhetsprincipen, som anses ingå i objektivitetsprincipen, innebär ett krav på likabehandling inför lagen, inte i lagen. Myndigheter ska således inte göra någon annan skillnad mellan enskilda än vad som följer av gällande rättsregler (Eka m.fl. 2012 s. 44). För närvarande finns det inte någon reglering i skollagen om hur skolor ska förhålla sig när det gäller att ta emot politiska partier inom ramen för sitt utbildningsuppdrag. I avsaknad av en sådan reglering blir objektivitetsprincipen i regeringsformen ensamt tillämplig.

Uppdraget

En särskild utredare ska

- analysera de bestämmelser som reglerar hur skolor ska förhålla sig när det gäller att bjuda in politiska partier i skolorna, och
- 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, och, om så bedöms möjligt och lämpligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

En utgångspunkt för arbetet ska vara att det är värdefullt 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. Omständigheter som bör beaktas är bl.a. hur den politiska informationen kan bli en konstruktiv del av undervisningen, behovet av fördjupning av kunskaperna och praktiska begränsningar vid utförandet av utbildningsuppdraget. Det ingår inte i utredningsuppdraget att föreslå grundlagsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med de organisationer och myndigheter som bedöms relevanta för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Praxis och beslut

I denna bilaga redovisas praxis och beslut på temat yttrandefrihet, informationsfrihet och spridande av åsiktsyttringar. I det första avsnittet tar fallen sikte på elever och utomstående i skolmiljön. När det gäller rättspraxis finns här endast två rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen (Regeringsrätten). Däremot finns det ett stort antal beslut från Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). De beslut som redovisas här är från 1950-talet och framåt. Utredningens ambition har varit att redovisa så många fall som möjligt inom det angivna temat, åtminstone när det gäller de senaste åren.

Det första avsnittet inleds med den praxis som finns på området. Därefter redovisas ett beslut från Militieombudsmannen, som inte gäller skolmiljön utan militära anläggningar, från 1950. Såväl JO som JK har i en del tidiga beslut som avser spridning av skrift i skolan hänvisat och dragit paralleller till detta beslut. Slutligen redogörs för beslut från JO och JK.

I det andra och sista avsnittet redovisas ett rättsfall och några beslut som gäller lärares och andra skolanställdas yttrandefrihet.

Yttrandefrihet, informationsfrihet och spridande av åsiktsyttringar i skolan (elever och utomstående)

Rättspraxis

RÅ 1981 ref. 2:26

Lagligheten av en skolstyrelses beslut om vissa politiska organisationers medverkan i skolans samhällsinformation

I

Skolöverstyrelsen hade utfärdat anvisningar angående vissa politiska organisationers medverkan i skolans samhällsinformation. I anvisningarna angavs bl.a. att ungdomsförbunden som medverkande kunde engageras i skolans samhällsorientering. Under rubriken "Politiska ungdomsförbund" angavs följande. "Föreliggande anvisningar avser i första hand de politiska ungdomsförbund vilkas moderpartier är representerade i riksdagen, i det egna länets landsting eller i den egna kommunens fullmäktige. Övriga politiska föreningar bör emellertid beredas tillfälle att medverka. Skolstyrelsen har att i samråd med berörd personal och elever i skolorna att avgöra detta. – Medverkan från ett enda eller ett begränsat antal ungdomsförbunds sida står i överensstämmelse med läroplanen om denna information sker öppet och med angivande av källor och under förutsättning att läraren ger den kompletterande information som kan erfordras för att tillgodose kraven på allsidighet. Ett hinder för något eller några av ungdomsförbunden att medverka vid informationen i en skola skall sålunda inte utgöra hinder för övriga förbund att ge sådan".

Under rubriken "Planering och genomförande av verksamheten" angavs bl.a. att skolstyrelserna genom en inledande konferens med ungdomsförbunden och skolorna borde planlägga samarbetet inför kommande läsår och att det vid denna konferens kunde träffas en överenskommelse om organisation av verksamheten och tidsplan för denna.

En skolstyrelse fattade ett beslut som innebar att inbjudan att medverka i skolvalet skulle tillställas de politiska ungdomsförbund, vilkas moderorganisationer fanns företrädade i kommunfullmäktige eller landsting, samt ideella organisationer med riksorganisation.

Ett politiskt partis ungdomsförbund klandrade skolstyrelsens beslut och yrkade att samtliga ungdomsförbund skulle få delta och

presentera sin politik på lika grunder i samband med det kommande skolvalet.

Regeringsrätten anförde att det med hänsyn till att antalet organisationer som kunde komma i fråga var betydande var ofrånkomligt att skolstyrelsens intresse i första hand inriktades mot de större och mera kända organisationerna och att planläggningsarbetet bedrevs i viss samverkan med företrädare för dessa organisationer. Vidare framhöll Regeringsrätten att en sådan uppläggning av verksamheten inte behövde innebära att övriga organisationer uteslöts från att i en eller annan form delta i verksamheten om de anmälde intresse för det. Beslutet kunde mot denna bakgrund inte anses strida mot 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179)¹ och Regeringsrätten lämnade därför besvären utan bifall.

II

Enligt en skolstyrelsens anvisningar för hur politisk information i skolan skulle bedrivas framgick att alla politiska partier med säte i kommunen skulle bjudas in för att informera i skolan. Vid en konferens meddelade företrädare för skolförvaltningen att nio partier enligt bestämmelserna skulle erbjudas möjlighet att ge information i skolan. Detta var dock både tidsmässigt och ekonomiskt betungande. Skolorna kunde inte ställa tid till förfogande för information från samtliga partier med säte i kommunen. Skolstyrelsen beslutade därför att endast de partier som var representerade i riksdagen eller kommunens fullmäktige skulle bjudas in för att bedriva politisk information i skolorna.

Fyra privatpersoner anförde besvär över skolstyrelsens beslut och yrkade att det skulle upphävas. De anförde bl.a. att beslutet innebar att alla andra partier än riksdagspartier uteslöts från information i skolorna och att det var en demokratisk rättighet att de partier som deltog i kommun- landstings- och riksdagsval skulle vara med i skolans samhällsinformation.

Regeringsrätten yttrade att utredningen i målet gav vid handen att det av praktiska skäl var påkallat att begränsa antalet politiska partier som skulle bjudas in för att lämna politisk information i kom-

¹ Nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900).

munens skolor. Skolstyrelsens beslut innefattade en begränsning på objektiv grund och kunde därför inte anses strida mot 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179)². Besvären lämnades alltså utan bifall.

Ett beslut från Militieombudsmannen (MO)

MO 1950 s. 276

Angående spridning av tryckt skrift

1944 utfärdade överbefälhavaren en högkvartersorder med innebörd att ett antal tidningar inte fick ”läggas fram” i militära expeditioner, mässar och andra av krigsmakten tillhandahållna allmänna lokaler. Dagsposten var en av de tidningar som återfanns i förteckningen av de tidningar som omfattades av högkvartersordern. Gällande den tidningen angavs särskilt i ordern att ”tidningen icke företräder enbart en svensk linje” och att ”Dagsposten har mottagit utländskt ekonomiskt understöd och har ställt sig till förfogande för utländska intressen”.

MO erinrade om bestämmelsen i 1812 års tryckfrihetsförordning som angav att en administrativ myndighet inte på grund av innehållet i en tryckt skrift får ”i annan ordning än i tryckfrihetsförordningen stadgas” vidta åtgärder för hindrande av skriftens spridning. MO hänvisade också till motsvarande stadgande i nya tryckfrihetsförordningen (1949:105); 1 kap. 2 §.

MO refererade vidare till JO:s ämbetsberättelse 1949 s. 136 som gällde vissa åtgärder som järnvägsstyrelsen vidtagit i fråga om spridning av tryckta skrifter inom områden och anläggningar som disponerades av statens järnvägar. JO framhöll i fallet att ordningssynpunkten gör sig särskilt starkt gällande beträffande Statens järnvägars områden. Full frihet att för var och en att sprida tryckta skrifter på stationer och järnvägståg kunde enligt JO inte förenas med det krav på ordning och säkerhet som där måste upprätthållas. En liknande ensamrätt som den Aktiebolaget Svenska Pressbyrå hade när det gällde försäljningar av tryckta skrifter på järnvägsstationer för vissa yrkesutövare kunde dock anses förenlig med tryckfrihetsförord-

² Nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900).

ningen endast om det kunde tillgodoses att inte tryckta skrifter på grund av sitt innehåll uteslöts från spridning.

MO anslöt sig till JO:s uttalanden. Synpunkterna i JO:s ämbetsberättelse 1949 s. 136 innebar enligt MO att, om det är fråga om en plats dit allmänheten har tillträde, får ett förbud mot försäljning eller utdelning av tryckta skrifter meddelas endast under förutsättning att distribueringen med hänsyn till ordningen skulle vara förenad med olägenheter. Det innebar vidare att om distribuering tilläts men med vissa inskränkande föreskrifter fick det inte göras någon skillnad mellan skrifterna med hänsyn till deras innehåll. När det sedan gällde spridning av tryckta skrifter inom en av en myndighet disponerat avskilt område eller anläggning, dit allmänheten inte har tillträde, var saken enligt MO annorlunda. Enligt MO kunde en person som inte har tillträde till ett sådant område inte kräva att få komma för att där sprida tryckta skrifter. Vägran av ett tillträde i ett sådant fall torde enligt MO, även om motiveringen för vägran inte var med hänsyn till ordningen eller liknande skäl, inte vara att anse som ett i tryckfrihetsförordningens mening förbjudet hinder för spridning av tryckt skrift. Det torde alltså inte finnas någon skyldighet för en myndighet att bevilja tillträde just med hänsyn till att en person begär att där få sprida tryckta skrifter. MO underströk att om tillträde medges får det däremot inte uppställas några villkor som innebär att viss eller vissa skrifter på grund av sitt innehåll utesluts från distribuering.

När det närmare gällde militära myndigheter gjorde MO mot bakgrund av det tidigare sagda skillnad mellan lokaler där förvaltningen av lokalerna stod under militär myndighets kontroll och lokaler där förvaltningen sköttes av en enskild sammanslutning. Till de senare hörde t.ex. officersmässar och underofficersmässar där kostnader för mässarnas drivande bekostades av mässmedlemmarna. En föreskrift från en militär chef med innebörd att en viss skrift inte fick läggas fram i mässen kunde bara anses befogad under förutsättning att skriftens framläggande skulle inverka störande på ordningen. I andra fritidslokaler där militär myndighet stod för förvaltningen hade myndigheten att bestämma om en viss publikation skulle läggas fram eller inte. Ett undantag fanns dock enligt MO; det fick anses vara ett otillåtet hindrande av spridningen av tryckt skrift om den till lokalen hänvisade personalgruppen själv vidtagit någon åtgärd för att få en viss publikation. För detta undantagsfall

kunde ett förbud mot skriftens framläggande meddelas endast om det bedömdes vara störande ur ordningssynpunkt.

Angående förbud mot spridning av skrift ur ordningssynpunkt anförde MO vidare att utan stöd i tryckfrihetsförordningen torde militär myndighet få ingripa mot spridningen av tryckt skrift inom en militär förläggning om det är motiverat av att spridningen sker på ett sätt som är störande eller kan antas bli störande för ordningen eller sker under "anstötliga former". I ett sådant fall torde förbandschefen kunna förbjuda en skrifts försäljning även om det ytterst är skriftens innehåll som föranlett störandet av ordningen. Den omedelbara anledningen till ingripandet är ju nämligen inte i ett sådant fall skriftens innehåll utan i stället den ordningsstörning som föranletts av försäljningen. Till stöd för ett förbud mot framläggande av en tidning inom krigsmaktens lokaler på grund av att det bedöms vara ordningsstörande måste det dock kunna åberopas någon påtaglig omständighet som är ägnad att framkalla särskild fara för krigsmaktens funktionsduglighet. Ett ingripande som enbart grundas på tidningens allmänna politiska inställning borde enligt MO i princip anses uteslutet.

Vad gällde tidningen Dagsposten hade domstolar fastslagit att ledningen fått bidrag till tidningen från det tyska riket med hänsyn till tidningens politiska ståndpunktstagande. MO anförde bl.a. att det vid tiden för högkvarterensorderns utfärdande med fog kunde befaras att tilltron till krigsmaktens befäl betänkligt skulle ha rubbats och krigsmaktens effektivitet därigenom äventyrats om det hade spridits att Dagsposten var allmänt tillgänglig inom befälsmassorna. De berörda förhållandena utgjorde enligt MO ett giltigt skäl för det meddelade förbudet. Beträffande vissa andra tidningar som omfattades av ordern gav inte utredningen enligt MO stöd för att det fanns tillräckliga skäl för ett förbud mot spridning. Förbudet beträffande dessa tidningar hade dock efter en kort tid upphävts. Ärendet föranledde inte någon vidare åtgärd från MO:s sida.

Beslut från JO och JK

JO 1958 s. 228

Fråga om skoltidningar kunde förhandscensureras av rektor vid allmänt läroverk

Kollegiet vid ett högre allmänt läroverk beslutade att till gällande ordningsregler göra följande tillägg: ”Skolförening eller enskild lärjunge i skolan, som önskar utge publikation, skall i förväg inlämna denna till rektor för granskning”. Kollegiet anförde att bakgrunden till den aktuella ordningsregeln var att en elevförening vid läroverket hade i ett nummer av en stencilerad tidning publicerat ett par artiklar som ”innehållit i anstötlig form skrivna utfall mot kyrkan och morgonbönerna, hållna i en ton som icke kunde anses skolungdom värdig”. Tidningen kunde enligt kollegiet nedsätta skolans anseende i allmänhetens ögon. Efter att ordningsregeln kommit under JO:s granskning ändrades den och fick i stället följande lydelse: ”Skolförening eller enskild lärjunge i skolan, som önskar utge publikation, skall, därest publikationen i fråga icke är avsedd att tryckas, inlämna denna till rektor för granskning”.

JO hänvisade till relevanta bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, däribland 1 kap. 2 § första stycket om förbudet mot förhandscensur. JO konstaterade att om en publikation som är att hänföra till tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening ges ut av en skolförening eller enskild elev kan något ingripande på grund av skriftens innehåll inte vidtas av rektorn eller kollegiet i syfte att hindra skriftens tryckning, utgivning eller spridning vare sig det gäller förhandscensur eller åtgärder beträffande redan tryckta skrifter. Den av kollegiet utfärdade regeln om förhandsgranskning var, i den mån det gällde tryckt skrift, oförenlig med tryckfrihetsförordningen.

När det gällde den kvarstående ordningsföreskriften som ju gällde andra publikationer än sådana som var att hänföra under tryckfrihetsförordningen anförde JO att det framstod som uppenbart olämpligt att ungdomen i skolan skulle vänjas vid en obligatorisk censur såsom en naturlig företeelse. Att införa en sådan generell förhandsgranskning som var i fråga i det syfte som skolan åberopade gick enligt JO ”vida utöver vad som kan inrymmas i rektors befogenhet att i samråd med kollegiet meddela lokala föreskrifter rörande vandel och ordning”.

JK:s beslut den 27 november 1967

(AD 6/67)

Fråga om en gymnasieskolas beslut att förbjuda försäljning av en skoltidning stått i strid med spridningshindret i 1 kap. 2 § TF

Kollegiet på en gymnasieskola beslutade vid ett sammanträde att uttala sitt ogillande av skoltidningen Fasett och att inom skolans område förbjuda försäljning av tidningen om den utkom med fler nummer med aktuell redaktör. Bakgrunden till beslutet var att tidningen innehållit kritik mot skolledningen på grund av inköpet av en orgel, svordomar och ett antal s.k. fräckisar med sexuell anspelning. Vid ett senare sammanträde fördes till protokollet att kollegiet stod fast vid sin tidigare ståndpunkt och att kollegiet beslutade att i enlighet med skolans ordningsregler överlämna åt rektorn att avgöra frågan om tidningens försäljning inom skolans område. Ytterligare ett nummer av tidningen Fasett gavs ut och såldes under en skoldans.

Det framgick inte i ärendet att rektorn eller kollegiet verkligen hindrat spridning av tidningen. Vad som då i stället förelåg till JK:s prövning var om rektorn eller kollegiet fattat beslut, vidtagit åtgärder eller gjort uttalanden som, även om de inte hindrat tidningens spridning, dock kunde framstå som felaktiga eller olämpliga.

JK uttalade att konfliktsituationer kan uppkomma mellan elevernas rätt till tryckfrihet och skolans plikt att meddela eleverna social fostran. Även om åtgärder i vissa fall kan framstå som lämpliga av hänsyn till skolans syfte eller elevernas, redaktörernas eller skolans bästa måste det dock hållas i minnet att åtgärder inte får vidtas från skolledningens sida om de strider mot tryckfrihetsförordningen. Vidare uttalade JK att bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket TF visserligen i och för sig inte gäller spridningshinder som uteslutande betingats av andra hänsyn än till skriftens innehåll. En myndighet får med andra ord inte använda sig av ordningsskäl för att kringgå bestämmelsen och i allmänhet får därför spridningsförbud meddelas endast av hänsyn till ordningen. JK framhöll att detta också gäller inom skolan. Enligt JK kunde det dock med hänsyn till skolans arbetsformer och till skolans fostrande uppgift göras gällande att begreppet ordning har ett något vidare innehåll inom skolor för barn och ungdom än i allmänhet. Inom sådana skolors områden kan

spridningsförbud alltså vara tillåtliga i större utsträckning än som vanligen är fallet.

JK åberopade vidare bestämmelsen i 6 kap. 2 § TF och anförde att tryckfrihetsförordningen i vissa fall medger spridningshinder ingripanden. Med stöd av bestämmelsen i 16 kap. 12 § brottsbalken torde det enligt JK vara möjligt för en skolmyndighet att ingripa mot spridning av pornografiska skrifter och vissa andra skrifter med förråande innehåll som äger rum inom skolans område även om spridningen inte stör ordningen.

Kollegiets beslut att förbjuda försäljningen av skoltidningen Fasett om den utkom med fler nummer med samma redaktör kunde enligt JK inte stå i överensstämmelse med tryckfrihetens grundsatser. Eftersom beslutet återtagits och inte heller fått någon betydelse för redaktionens sammansättning eller tidningens fortsatta utgivande vidtog dock JK inte någon särskild åtgärd i ärendet.

JO 1970 s. 294

Om affischering på skolans anslagstavla

Anmälningar som bl.a. väckte frågor om affischering på skolor inkom till JO. En anmälan gällde ett politiskt ungdomsförbund som fått sina handgjorda affischer nedtagna av skolledningen. Affischerna hade satts upp i en del av skolbyggnaden där grundskoleelever hade lektioner. Några av affischerna informerade om en sexualdebatt som skulle hållas i skolans musikal. Baksidorna var illustrerade med sexuella motiv. På en annan affisch klandrades skolledningen på grund av att de första affischerna med sexuella motiv tagits ned. En annan anmälan rörde avslag på en begäran från två politiska ungdomsförbund om att få sätta upp affischer på en gymnasieskola. Affischerna informerade om en fredsdemonstration och ett opinionsmöte som skulle hållas utanför skolan.

JO konstaterade först att det går en skarp juridisk skiljelinje mellan affischer som utgör tryckt skrift i tryckfrihetsförordningens mening och affischer av annat slag och att vissa av de i ärendet aktuella affischerna inte var tryckta. Enligt JO borde dock i allt väsentligt samma betraktelsesätt gälla för dessa affischer som för tryckta sådana. JO erinrade sedan om innehållet i 1 kap. 2 § andra stycket TF, dvs. att en myndighet eller annat allmänt organ inte på grund av tryckt

skrifts innehåll får hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i tryckfrihetsförordningen. JO anförde att det dock har förutsatts att spridningsrätten inte kan vara så fri att den som vill sprida tryckt skrift inte ens behöver iaktta allmänna ordningsregler. Enligt JO innebar detta, när det gällde spridning av skrift på en myndighets anslagstavla, att en myndighet ska ha rätt att av ordningsskäl meddela allmänna ordningsföreskrifter om begränsningar om vad som får sättas upp på tavlan. En myndighet ska också ha rätt att ingripa mot skrifter som sätts upp på tavlan om det är motiverat av ordningsskäl.

Med hänvisning till JK:s beslut den 27 november 1967 uttalade JO att han delade 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. JO instämde också i JK:s uppfattning att begreppet ordning inom en skola kan antas ha en något vidare innebörd än det har t.ex. när det är fråga om en allmän plats.

Av utredningen framgick att det vid de aktuella skolorna fanns ordningsföreskrifter som rektorn hade meddelat. Enligt en av bestämmelserna var det förbjudet att utan rektorns medgivande sätta upp anslag på skolans anslagstavlur. JO konstaterade att en sådan bestämmelse uppenbarligen låg inom ramen för ordningsföreskrifter som en rektor enligt skolstadgan hade befogenhet att meddela. JO betonade att en sådan bestämmelse inte fick utnyttjas till censur av skrifter på grund av deras innehåll.

Rektorn hade i det ena fallet avslagit en begäran att få sätta upp affischer på skolans anslagstavla dels med hänsyn till att utomstående organisationer av utrymmesskäl som regel inte medgavs att utnyttja tavlan, dels med hänsyn till risker för reaktioner från de som hade andra åsikter i frågan. JO underströk betydelsen av den för all myndighetsutövning grundläggande regeln att lika fall ska behandlas lika. Den omständigheten att en affisch kan befaras föranleda opinionsstörningar inom skolan kan inte anses utgöra ett skäl som kan åberopas mot förbudet i 1 kap. 2 § TF att ingripa mot en tryckt skrift på grund av dess innehåll.

Mot bakgrund av bestämmelsen i 16 kap. 12 § brottsbalken om förledande av ungdom saknades det enligt JO inte fog för meningen att uppsättande av de affischer som var illustrerade med sexuella motiv innefattade ordningsbrott. JO fann därför inte att någon be-

fogad kritik kunde riktas mot den skolledning som hade tagit ned de planscherna.

När det gällde affischen där skolledningen anklagades för att ha tagit ned de första affischerna visade inte utredningen om det fanns några generellt meddelade föreskrifter eller praxis med innebörd t.ex. att en affischs innehåll fick begränsas till uppgifter om tid, rum och ämne för ett möte. JO framhöll att om så hade varit fallet kunde åtgärden att ta ned affischen inte föranleda någon kritik. Utan ett sådant stöd borde däremot affischen inte ha plockats ned.

I ärendet kommenterade JO frågan om intresset av disciplin i skolan kunde beaktas på så sätt att en affisch skulle kunna tas ned av skolledningen på den grunden att den kunde befaras äventyra ordningen på skolan. JO uttalade att det mot bakgrund av TF:s förbud mot spridningshinder var tydligt att det finns ett mycket litet utrymme för en sådan bedömning. Ett ingripande av ordningsskäl får inte ske med utgångspunkt i själva innehållet i affischen utan endast när det gäller de menliga följder för ordningen och disciplinen som affischen kan få eller befaras få. Det torde enligt JO krävas att följderna är klart påvisbara eller anledningen att befara dem är väl grundad och att det är fråga om för ordningen och disciplinen allvarliga följder.

JO 1971 s. 560

Fråga om hinder mot utgivning av skoltidning

Redaktören för skoltidningen "Rudis" framförde klagomål hos JO över att rektorn hade uppställt hinder för utgivningen av tidningen. Hindren hade bestått i att rektorn vägrat låta redaktionen använda skolans elstencilbrännare och en av skolans elstencileringsmaskin. Skälet för rektorns vägran var dels risken för att apparaterna förstördes, dels tidningens innehåll.

JO erinrade om innehållet i gymnasiets läroplan som bl.a. förutsatte att skolan på lämpligt sätt uppmuntrade skoltidningsverksamhet och att någon inskränkning inte gjordes med hänsyn till tidningarnas innehåll. Därefter anförde JO att han i och för sig hade förståelse för att omsorgen av apparaterna påverkat rektorns inställning. Däremot fann JO det betänkligt att rektorn låtit sitt avvisande av redaktionens framställning av lån av apparater också dikteras av sin

inställning till tidningens innehåll. Konsekvenserna av rektorns handlande synes kunna bli att om flera skoltidningar gavs ut skulle någon eller några få framställas på skolans apparater, men inte alla. JO betonade att det stöd som skolledningen lämnar utgivandet av skoltidningar bör inte få diskriminera vissa meningsinriktningar.

JO 1972 s. 437

Fråga bl.a. om en skolstyrelsens förbud mot politisk propaganda i skolan

En skolstyrelse beslutade att göra följande uttalande: ”På förekomsten anledning uttalade skolstyrelsen, att politisk propaganda inte bör förekomma i skolan. Skolstyrelsen menade vidare att den information som inför höstens val kommer att ges eleverna om politiska partier, valsätt m.m. bäst och mest neutralt ges av lärarna i samhällskunskap.” Ett politiskt partis ungdomsförbund framhöll till JO att den första meningen i uttalandet stred mot innehållet i skolstadgan och läroplanen för grundskolan. I sammanhanget nämndes också att en representant för ungdomsförbundet hade blivit bortkörd när han delade ut flygblad vid skolan och hänvisad att göra detta på en plats utanför skolan. Skolstyrelsen angav att bakgrunden till uttalandet var att ordningen i skolan hade störts i samband med politiska aktiviteter. Uttalandet var dock inte tänkt att hindra att också andra kunde tillåtas komma in i skolan för politisk information, t.ex. i samband med val. Beträffande incidenten med flygbladen bekräftade studierektorn att detta hade hänt. Rektorn tillade att skolans anslagstavla behövdes för skolans egna anslag. Om något annat skulle sättas upp där, brukade tillstånd inhämtas från skolledningen.

JO uttalade att skolstyrelsens påstående att ordningen i skolan störts av politiska aktiviteter inte vederlagts. Det fanns därför anledning att anta att skolstyrelsen haft skäl för sin åtgärd att förhindra störningar. Någon principiell erinran kunde därför inte riktas mot beslutet att ”politisk propaganda” inte borde förekomma i skolan. JO framhöll dock att ett sådant förbud inte fick tolkas extensivt och inte heller upprätthållas längre tid än vad som var nödvändigt. Det fanns annars risk för att ett förbud mot ”politisk propaganda” skulle tas till intäkt för ingripanden också i sådana fall där upplys-

ning och information avsågs och inte propaganda. Beslutet hade enligt JO fått en något olycklig formulering.

Vidare uttalade JO att skolstyrelsens yttrande att skolans anslagstavla behövdes för skolans egna anslag var alltför kategoriskt. I stödet för elevernas föreningsaktiviteter, däribland politiska sammanlutningar inom skolan, borde enligt JO givetvis ingå att eleverna skulle få disponera utrymmen på antingen en egen anslagstavla eller på skolans allmänna anslagstavla, t.ex. för att upplysa om förenings-sammanträden.

Slutligen menade JO att det ingripande som rektorn hade gjort mot utdelningen av flygblad och som motiverades från ordningssynpunkt inte rimligen kunde klandras.

JO 1972 s. 439

Fråga om hinder mot utgivning av skoltidning

En rektor för en grundskola hjälpte en elev att ge ut skoltidningen, Varla Bulletinen, genom att bl.a. ställa material till förfogande och att utverka skoldirektörens medgivande att få använda stadens Rank Xerox-anläggning. Ett första nummer av tidningen kom ut. Manus till det andra numret av tidningen hänförde sig i huvudsak till kriget i Vietnam. När rektorn fick se manuset ansåg han att bladet hade mist karaktären av en skoltidning och var inte längre intresserad av att ställa skolans resurser till förfogande. Rektor hade också för sitt ställningstagande inhämtat stöd från elevrådet som enhälligt ansåg att det inte var av intresse att tidningsnumret utkom.

JO hänvisade till JO:s ämbetsberättelse 1958 s. 228 ff. där JO diskuterade frågan om förhandscensur kunde få förekomma beträffande tidningar som inte var tryckta utan t.ex. stencilerade. I fallet från 1958 framhöll JO att det framstod som uppenbart olämpligt att ungdomar i skolan vandes vid en obligatorisk censur som en naturlig företeelse. JO anförde att det i förevarande fall inte var fråga om något censuringripande, eftersom något hinder rent formellt inte hade rests mot tidningens utgivning. Frågan som skulle prövas var i stället om rektorn hade haft fog för sin åtgärd att dra in stödet i form av apparatur etc. JO hänvisade till läroplanen för grundskolan som framhöll att skolan har anledning att intressera sig för och stödja elevernas verksamhet för att framställa och utge skoltidningar. I läro-

planen angavs emellertid inte vad som skulle förstås med en skol-tidning. Att kräva att tidningen skulle framstå som ett språkrör för elevkåren eller dess majoritet var enligt JO säkerligen att gå för långt. Det borde inte ens krävas att tidningen hade stöd av någon större grupp bland eleverna. Vad angick innehållet kunde det rimligen inte vara meningen att tidningen helt skulle ägnas åt skolans värld. Den omständigheten att något enstaka nummer helt lämnade skolan åt sidan borde inte vara anledning för skolan att dra undan sitt stöd till tidningen. JO:s slutsats var att rektorns åtgärd att vägra tidningen fortsatt stöd från skolan framstod som förhastad och felaktig.

JO 1972 s. 442

Bl.a. fråga om en rektors ingripande mot en utställning i skolans lokaler

En rektor ingrep vid två tillfällen mot en utställning som anordnats av några elever på skolan. Vid det första tillfället hade utställningen klistrats upp på väggarna i elevernas kafélokaler. Enligt rektorn kränkte detta ordningen i skolan, eftersom affischerna var fastsmetade med någon sorts klister med den följd att väggarna måste rengöras och målas om. Dessutom var en av bilderna som föreställde en knuten näve över en bibel enligt rektorn synnerligen olämplig med tanke på bl.a. de många elever som kom från religiösa hem. Vid det andra tillfället hade rektorn gett sitt tillstånd till utställningen, dock med vissa villkor som bl.a. innebar att utställningen skulle placeras på anvisad plats och att bilden av knytnäven och bibeln skulle tas bort. Utan att villkoret med att ta bort vissa delar av utställningen uppfyllts hade någon en dag ställt fram utställningen mitt i en korridor. Rektorn ingrep då mot utställningen och återopade också vid detta tillfälle ordningsskäl. Av utredningen framgick också att rektorn hade nekat elever från en annan skola att nyttja skolans lokaler.

JO anförde att några regler som klargör på vilka villkor av elever organiserade och anordnade utställningar ska få förekomma i skolan fanns veterligen inte. Redan med hänsyn till att utställningar normalt kräver utrymme inom skolan tedde det sig emellertid naturligt enligt JO att tillstånd skulle sökas hos rektorn eller i tveksamma fall hos skolans samarbetsnämnd. JO uttalade vidare att hinder för utställ-

ningens anordnade kunde mötas av bl.a. utrymmesskäl. Däremot var det mera tveksamt om själva innehållet i elevernas utställning borde få utgöra hinder för dess anordnande eller berättiga till ingrepp mot den.

Det fanns inte skäl att rikta någon kritik mot rektorn vad gällde hans åtgärder att ta bort utställningsmaterialet från de lokaler där det satts upp. I det första skedet hade ju utställningen vållat skada på skolans egendom och det stod därför enligt JO helt klart att ingreppet var befogat. Vid det andra tillfället hade utställningen utan vidare plötsligt ställts upp i en skolkorridor och medfört uppenbar risk för störning av ordningen inom skolan. Detta var nog skäl för att låta ta bort utställningen.

Enligt JO borde dock rektorn ha avstått från att låta sin uppfattning om innehållet i utställningen inverka på sitt ställningstagande till utställningen. JO hänvisade till 6 kap. 2 § TF och anmärkte att innehållet inte kunde ha verkat förråande eller ha medfört allvarlig fara för elevernas sedliga fostran. Den provokativa tendensen i utställningen kunde i stället lämpligen ha gett uppslag till ett moment i undervisningen eller till en mera allmän diskussion i skolan.

När det gällde avvisningen av utomstående personer som tänkt nyttja skolans lokaler fann JO att rektorn inte saknat fog för sitt ingripande, särskilt med hänsyn till ”erfarenheterna av hur representanter för dessa främmande grupper tidigare uppträtt inom skolan”. Det framgick i utredningen att en av dessa ynglingar hade klistrat på väggen i kafélokalen och alltså stört ordningen i skolan.

JO 1973 s. 491

Fråga om en skola kan ingripa mot spridning av tryckt skrift inom skolan

I ett ärende som gällde försäljning av Clartés skrift *Skolan ljuger* ställdes frågan om en skola kan ingripa mot spridning av tryckt skrift inom skolan.

JO erinrade om bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF där det slås fast att en myndighet eller annat allmänt organ inte får på grund av en tryckt skrifs innehåll hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen. JO anförde vidare att bestämmelsen alltså innebär att en rektor för en skola inte

på grund av en tryckt skrifts innehåll får vidta någon åtgärd som innebär hindrande av skriftens försäljning eller spridning i övrigt bland eleverna, om det inte är särskilt sanktionerat i tryckfrihetsförordningen. En sådan särskild sanktion är beträffande tryckt skrift som genom sitt innehåll kan verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran (6 kap. 2 § TF). Förbudet för det allmänna att hindra en tryckt skrifts spridning hänför sig endast till ett hindrande som sker med utgångspunkt i skriftens innehåll. JO framhöll att förbudet däremot inte gäller hindrande som grundas på ordningsskäl. Det i ärendet aktuella förbudet på skolan hade inte skett med utgångspunkt i några bedömningar av skrifternas innehåll utan enbart av ordningsskäl. Förbuden var alltså inte i strid med tryckfrihetsförordningen.

JO uttalade att en ordningsregel på en skola med innebörd att det inte är tillåtet med försäljning av tryckta skrifter eller att det endast är tillåtet efter särskilt medgivande strider inte mot tryckfrihetsförordningen. I fråga om den senare regeln gäller dock detta endast under förutsättning att bedömningen enbart sker utifrån ordningsskäl. Ett medgivande får alltså inte vägras på grund av en skrifts innehåll, om detta inte är sådant som sägs i 6 kap. 2 § TF.

JO 1974 s. 566

Angående rektors ingripande mot elevers utställning i skola

En rektor ingrep mot en utställning gjord av elever på skolan. Temat på utställningen var *Att möta våld* och hade satts upp av några lärare, utan att rektorn hade tillfrågats, i skolkorridoren. Rektorn avlägsnade vissa inslag av utställningen som avsåg att illustrera ekonomiskt våld under åberopande av 12 kap. 7 § skolstadgan. Enligt denna bestämmelse hade rektor att främja samarbetet mellan hemmen och grundskolan. Rektorn anförde att ett föräldramöte skulle hållas på skolan samma kväll och att han avlägsnade de delar av utställningen som kunde bli orsak till irritation från ett flertal föräldrars sida på grund av det politiska kontroversiella innehållet.

JO hänvisade till JO:s ämbetsberättelse 1972 s. 442 och instämde i uttalandet att redan med hänsyn till att utställningar normalt kräver utrymme inom skolan ter det sig naturligt att söka tillstånd hos i första hand rektorn. Med denna utgångspunkt framstod det alltså

som fel från de lärares och elevers sida som arrangerade utställningen i skolkorridoren att göra det utan att först ha inhämtat rektorns medgivande. Genom att inte direkt ingripa mot utställningen, fick dock rektorn anses ha gett sitt tysta samtycke till den.

JO anförde att det är diskutabelt i vad mån en rektor bör kunna ta hänsyn till innehållet i de budskap och åsikter som en utställning avser att förmedla. JO hänvisade till bestämmelserna i 16 kap. 12 § brottsbalken och 6 kap. 2 § TF och anförde att det dock klart torde åligga rektor att tillse att utställningen inte innehåller något som kan verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran. JO refererade därefter till dels JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 294, dels JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 491. Med utgångspunkt i de uttalanden som görs i dessa fall gjorde JO bedömningen att rektorn var i sin fulla rätt att av lokalvårds- och ordningsskäl förbjuda utställningen i skolans lokaler och av samma skäl besluta om utställningens nedtagning om den under utställningstiden skulle visa sig vara till men i dessa hänseenden. Samtidigt borde dock det kravet kunna ställas på rektorn att han därvid beaktade det allmänna intresset av fri och allsidig information och inte utan verkligt vägran- de ordningsskäl förbjöd utställningen eller beslutade att den skulle tas ned. Dessutom hade rektorn att beakta vad som angavs i läroplanen om främjandet av utställningar som medel att aktivera eleverna och låta dem delge varandra sina idéer. Rektorn hade vidare både rätt och skyldighet att se till att utställningen inte innehöll något som kunde verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran.

JO konstaterade att rektorns åberopande av 12 kap. 7 § skolstadgan innebar att han satte intresset av ett gott samarbete mellan skolan och föräldrarna framför intresset av fri information och fritt meningsutbyte inom skolan. JO anförde att i vad mån och på vad sätt en fri åsiktsbildning och fri information ska främjas i grundskolan var en i betydande grad öppen fråga. Till dess mera preciserade riktlinjer dragits upp ställdes skolledningen i den praktiska tillämpningen inför bedömningar och värderingar som gav utrymme för skilda ställningstaganden. Visst rum måste därför enligt JO i och för sig anses ha funnits för ett sådant ställningstagande som rektorns i det aktuella fallet. Mot denna bakgrund ansåg JO att rektorn inte kunde läggas till last för sitt handlande – trots att JO för egen del ansåg att det av rektorn åberopade samarbetsintresset utgjorde en

oegentlig och inte tillräckligt tungt vägande grund för ingripande mot utställningen. Ingripandet borde alltså enligt JO ha undvikits i den fria åsiktsbildningens intresse.

JO 1977/78 s. 332

Fråga om förvägrad upplåtelse av en gymnasieskolas tryckeriresurser för framställning av skoltidning med ifrågasatt pornografiskt innehåll

En rektor hade anhållit hos skolstyrelsen om ekonomiskt bidrag för tryckning av elevtidningen IQ. Skolstyrelsen beslutade att bemyndiga rektorn att överskrida sitt anslag för skrivmaterial m.m. i den utsträckning som var nödvändig för att täcka de kostnader för skoltidningen som elevkåren inte kunde klara. Innan tryckningen av ett nummer av tidningen tog de elever som arbetade med tidningen tillbaka manuskriptet. JO konstaterade att omständigheterna kring tillbakadragandet var oklara. Klart stod emellertid att rektorn hade bedömt att en illustration i tidningen var pornografisk. JO utgick i sin prövning från att eleverna åtminstone getts den uppfattningen att ytterligare tryckning med tillhandahållande av skolans material inte skulle tillåtas innan ansvarighetsförhållandena för tidningen prövats.

JO anförde att det klandrade förfarandet att rektorn inte ställde skolans tryckeriresurser till förfogande inte var sådant att det omfattades av bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF. I stället konstaterade JO att saken gällde vilka begränsningar en skolstyrelse kan föreskriva för sitt stöd av en skoltidningsverksamhet och vilka problem som kan uppstå på verkställighetsplanet beträffande tolkningen av sådana begränsningsbeslut. JO noterade vidare att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen inte innefattar en allmän skyldighet för myndighet eller annat allmänt organ att åt enskilda upplåta tryckpress för framställning av tryckalster. För framställning av en elevtidning på gymnasienivå fanns emellertid vissa anvisningar i läroplanen för gymnasiet (Lgy 70). Där angavs bl.a. att skoltidningsverksamhet kan innebära en från många synpunkter värdefull fritidssysselsättning och bör uppmuntras av skolan på lämpligt sätt. Enligt JO kunde ett sådant sätt vara att skolan ställde material till förfogande till eleverna. Skolstyrelsens beslut om att låta rektor överskrida sitt anslag för skrivmaterial låg därmed i linje med läroplanens intentioner.

Det var dock vidare enligt JO uppenbart att skolstyrelsens beslut inte kunde anses ha avsett vilken framställning av elevtidningen som helst. T.ex. borde det utan vidare kunna anses att medgivandet inte omfattade tryckalster vars spridande var kriminaliserat i brottsbalken (jfr 16 kap. 12 § brottsbalken om förledande av ungdom) eller vars innehåll skulle stå i flagrant strid mot de pedagogiska mål som skollagen och gällande läroplan uttrycker så att ordningen i skolan kan anses äventyrad. Vid verkställigheten av skolstyrelsens beslut hade rektorn alltså haft att tolka beslutet utifrån den självklara utgångspunkten att skolstyrelsen inte främjade kriminella gärningar. När det gällde den i fallet enligt JO ”ytterligt smaklösa och obscena illustrationen” ansåg JO att det var uppenbart att skolstyrelsens bemyndigande inte rimligen avsåg att omfatta framställningar av dylika illustrationer. Någon erinran kunde därför enligt JO inte göras mot rektorns handlande.

JO 1981/82 s. 370

Fråga om rätten att få lämna politisk information till elever i skolan under skoltid

Det begärdes att JO skulle undersöka om fyra rektorer handlat i överensstämmelse med gällande regler när de utestängt ett politiskt parti från att informera i skolorna inför kommande skolval och allmänna val. Rektorerna hade i samtliga fall beslutat att begränsa antalet deltagande politiska partier till sådana vilkas moderpartier var representerade i riksdagen eller i den egna kommunfullmäktige eller kyrkofullmäktige. Skolstyrelsen uttalade att rektorernas ställningstagande stod i överensstämmelse med de anvisningar som skolstyrelsen utfärdat. I Skolöverstyrelsens anvisningar (ASÖ 1975/76:31) angavs bl.a. att de politiska ungdomsförbunden kunde engageras som medverkande i skolans samhällsorientering. I första hand avsåg anvisningarna de politiska partiernas ungdomsförbund vars moderpartier var representerade i riksdagen, eget landsting eller egen kommun. När det gällde övriga politiska föreningar angavs att också de borde beredas tillfälle att medverka och att skolstyrelserna hade att i samråd med berörd personal och elever i skolorna att avgöra detta.

JO erinrade om bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) enligt vilken domstolar och förvaltningsmyndigheter har att iaktta

saklighet och opartiskhet. JO tillade att också läroplanerna för grundskolan och gymnasiet understryker vikten av att skolan iakttar objektivitet, dvs. saklighet och opartiskhet. Detta innebar inte enligt JO att någon enskild grupp eller förening skulle ha en självständig rätt att få lämna politisk information till eleverna under skoltid. En given begränsning var att den egentliga lektionstiden inte fick tas i anspråk i större utsträckning än som kunde anses motiverat med hänsyn till läroplanens innehåll i stort. Enligt JO måste det ankomma på skolledningen att avgöra vilket utrymme som finns för att bereda olika politiska föreningar tillfälle att medverka i undervisningen. Inom denna ram måste självfallet skolledningen förhålla sig partipolitiskt neutral. I frågan om vilka ungdomsförbund som skulle få medverka ansåg JO att det var givet att de som anvisningarna i första hand avsåg alltid borde erbjudas att medverka. När det gällde övriga föreningar fick deras medverkan bero på vad skolledningen efter samråd med berörd personal och eleverna fann lämpligt.

Att många elever i gymnasieskolan är röstberättigade medförde enligt JO att stor hänsyn måste tas till elevernas önskemål bl.a. om information inför förestående skolval. Skolledningen borde i görligaste mån tillgodose allmänt uttalade önskemål från elevernas sida om information från viss eller vissa politiska organisationer. Utredningen i ärendet gav inte JO anledning att inta någon annan ståndpunkt än att de politiska ungdomsförbundens medverkan i skolans samhällsinformation hade tillämpats på ett godtagbart sätt.

JO:s beslut den 22 maj 1989

(dnr 1967-1988)

Anmälan mot en skola avseende ett politiskt partis möjligheter att få tillträde till skolan för att där få informera om sin politik

Ett politiskt parti anmälde till JO att partiet trots upprepade påstötningar inte fått besöka en gymnasieskola för att där informera eleverna om sin politik inför de allmänna valen. Det framgick av utredningen att skolledningen vid gymnasieskolan hade bjudit in de i kommunfullmäktige representerade partierna för att medverka bl.a. genom debatter inför de allmänna valen. Från skolledningens sida

framhölls att man skulle ha ställt sig positiv till att bjuda in det aktuella partiet om man hade fått en sådan begäran.

JO erinrade om de i 2 kap. 1 § RF garanterade positiva opinionsfriheterna och framhöll särskilt yttrandefriheten och informationsfriheten. JO anförde därefter att varken yttrande- eller informationsfriheten innefattar någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en viss institution eller sluten miljö, t.ex. en skola, föra att där sprida ett budskap. Den omständigheten att ett visst politiskt parti, till skillnad från andra, inte bjudits in att informera eleverna i en skola innebär inte att yttrande- eller informationsfriheten åsidosatts.

Enligt JO uppfyllde gymnasieskolans samverkan med politiska organisationer Skolöverstyrelsens allmänna råd. I de allmänna råden betonades att skolan har ett ansvar för att eleverna får saklig och allsidig information när det gäller samverkan med organisationer utanför skolan. Angående samverkan med politiska organisationer angavs att sådan kunde ske med exempelvis de partier som är representerade i riksdagen, landstinget eller kommunens fullmäktige. JO konstaterade att det i de allmänna råden inte uppställdes något bestämt krav på att skolledningen måste bjuda in alla verksamma politiska partier i kommunen att medverka vid information i politiska frågor. Lärarna har dock ett ansvar för att den information som meddelas av organisationernas representanter kompletteras på ett sådant sätt att kravet på saklighet och allsidighet tillgodoses.

Mot denna bakgrund fann inte JO anledning att rikta kritik mot skolledningen. Vid sitt ställningstagande beaktade JO särskilt att rektorn för skolan uppgett att partiet hade låtit medverka om man nåtts av partiets begäran om att få delta.

JO 1990/91 s. 292

(dnr 1323-1989, 1339-1989)

Fråga om skollednings ingripanden mot skoltidning varit otillåtna enligt tryckfrihetsförordningen

En grupp gymnasieelever bildade på eget initiativ en redaktionskommitté med syfte att framställa och mot slutet av vårterminen ge ut en skoltidning. En av eleverna hade fått arbetet med tidningen god-

känt att redovisas som specialarbete i ämnet företagsekonomi. Då tidpunkten för utgivningen av skoltidningen, som fått namnet XELLER8, närmade sig nåddes skolledningen av uppgifter om tidningens innehåll vilka den fann oroande. Med anledning av detta hade rektorn ett samtal med eleverna. Rektorn upplyste bl.a. eleverna att han hade rätt att besluta huruvida skoltidningen skulle få säljas inom skolan. I samförstånd med eleverna fick rektorn tillgång till ett exemplar av tidningen. Rektorn hade därefter nya kontakter med eleverna för att försöka få dem att själva avstå från att ge ut tidningen. Försöket lyckades och eleverna gav aldrig ut tidningen.

JO redogjorde till en början för den rättsliga regleringen, däribland bestämmelsen i 1 kap. 2 § första stycket TF om förbudet mot förhandscensur samt andra stycket i samma bestämmelse om förbud mot spridningshinder av tryckt skrift. JO anförde vidare att det från rättsliga utgångspunkter inte fanns något att erinra mot den av rektorn valda uppläggningsen i stort; att informera eleverna om gällande föreskrifter och om de risker de löpte på grund av sitt tryckfrihetsrättsliga ansvar samt framföra argument för att de själva borde överväga och ompröva sitt beslut att ge ut tidningen.

Den granskning av tidningen som rektorn företog inträffade efter tidningens tryckning men före dess planerade utgivning och spridning. Granskningen synes ha företagits med de berörda elevernas samtycke. Mot denna bakgrund konstaterade JO att granskningen inte innefattade någon sådan förhandscensur som är otillåten enligt 1 kap. 2 § första stycket TF.

JO konstaterade att informationen till eleverna på två väsentliga punkter kommit att bli missvisande. Den första punkten gällde rektorns reservationslösa uppfattning att han hade rätt att besluta om skoltidningen skulle få säljas inom skolan. JO påpekade att det framgår av de berörda grundlagsstadgandena att rektorn inte på grund av tidningens innehåll hade befogenhet att hindra dess spridning vare sig inom eller utanför skolan. Däremot, konstaterade JO vidare, förbjuder inte stadgandet hindrande åtgärder som enbart dikteras av ordningshänsyn. Det tycktes enligt JO sannolikt att eleverna fått uppfattningen att rektorn under alla förhållanden hade rätt att avgöra om tidningen skulle få säljas inom skolan och att rektorn kunde grunda ett försäljningsförbud inte bara på ordningsskäl utan också på sin åsikt om tidningens innehåll. För att undvika sådana missför-

stånd om rättsläget borde rektorn ha klargjort för eleverna att hans rätt att förbjuda dem att sprida tidningen inom skolan var begränsad.

Den andra punkten gällde tillämpligheten av gymnasieförordningens föreskrifter om tillrättaförande åtgärder. Av utredningen framgick nämligen att eleverna fått den felaktiga föreställningen att de kunde, om tidningen gavs ut, riskera disciplinära påföljder enligt gymnasieförordningen (varning, avstängning i högst två veckor eller förvisning i högst tre terminer). Det kunde enligt JO inte uteslutas att den delvis felaktiga informationen hade påverkat redaktionsmedlemmarna eller några av dem i deras beslut att inte fullfölja utgivningen.

JO:s slutsats var att skolledningen i allt väsentligt lyckats bemästra en besvärlig situation och att skäl till kritik förelåg endast vad gällde de på några punkter felaktiga besked om tryckfrihetslagstiftningens innebörd som lämnats till eleverna.

JO 1991/92 s. 346

(dnr 3740, 3743, 3752, 3769-1990)

Fråga om en rektor genom att avslå en begäran från en politisk organisation att få dela ut flygblad på en skola handlat i strid med spridningshindret i 1 kap. 2 § TF

En elev vid en gymnasieskola och en företrädare för ett parti begärde tillstånd för att i skolan få distribuera flygblad. Rektorn avslög dock begäran. Motiveringen till beslutet var att tillstånd att dela ut flygblad endast gavs till politiska partier som var representerade i riksdag och/eller kommunens fullmäktige. Det aktuella partiet var inte representerat i dessa politiska församlingar. I ett senare skede anförde rektorn att skälet för avslagsbeslutet var att skolans lokaler av utrymmesskal och med hänsyn till ordningen inte kunde upplåtas fritt för utomstående intressenter.

Den centrala frågan i ärendet var om rektorn genom att avslå begäran handlat i strid med spridningshindret i 1 kap. 2 § andra stycket TF. JO konstaterade att bestämmelsen inte förbjuder hinderande åtgärder som enbart dikteras av ordningshänsyn. Med hänvisning till JK:s beslut den 27 november 1967 och till JO:s beslut 1970 s. 294 uttalade JO att begreppet ordning har ett något vidare inne-

håll inom skolor för barn och ungdom än i allmänhet. Därefter uttalade JO att gymnasienämnden och rektorn uppenbarligen ansåg att utdelning av politiskt propagandamaterial i form av flygblad var en verksamhet som var förenlig med god ordning inom skolan, eftersom ju andra partier medgavs att bedriva sådana aktiviteter. I stället synes man enligt JO kunna dra slutsatsen att skolans egentliga grund för att begränsa rätten att dela ut flygblad var bedömningen att ordningen i skolan skulle hotas om en sådan verksamhet fick för stor omfattning. En sådan begränsning av spridningsrätten blir dock förenlig med tryckfrihetsförordningen endast om tillstånden fördelas enligt kriterier som varken direkt eller indirekt har något med samband med det tryckta materialets innehåll. Systemet som skolan praktiserade, dvs. att tillåta vissa organisationer att sprida tryckt propagandamaterial men förbjuda andra att göra det, kunde enligt JO svårligen accepteras. Skolans bedömning av tillståndsfrågan utifrån kriteriet hur väletablerat ett parti var fick ytterst till konsekvens att rätten att sprida tryckt skrift gjordes beroende av skriftens innehåll. De principer som tillämpats var enligt JO inte förenliga med förbudet mot spridningshinder enligt 1 kap. 2 § TF.

JO 1994/95 s. 406

(dnr 3732-1993)

Fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassettband handlat grundlagsstridigt

Ultima Thules musik spelades i en skolas uppehållsrum på skolans egen kassettbandspelare. Rektorn uppfattade att elever och lärare blev illa berörda av detta. Hon frågade de närvarande eleverna vem det var som ägde bandet. När ingen gav sig till känna tog hon hand om kassettbandet och meddelade att ägaren kunde hämta det på rektors-expeditionen. Hon ville därigenom få en möjlighet att ”starta en diskussion om problemet”.

JO redogjorde till en början för relevanta bestämmelser i regeringsformen och yttrandefrihetsgrundlagen, bl.a. 2 kap. 12 och 13 §§

RF om förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter.³ JO hänvisade i detta sammanhang till förarbetena där det bl.a. anges att en föreskrift som överhuvudtaget inte avser det område som ska skyddas av regeringsformens rättighetsreglering kan aldrig utgöra en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Den omständigheten att rättighetsskyddet gäller endast gentemot det allmänna får sålunda till följd att t.ex. förmögenhetsrättsliga regler som faktiskt kan försvåra en persons möjligheter att utöva någon av de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna inte ska anses innebära en rättighetsbegränsning i denna mening (prop. 1975/76:209 s. 153).

JO utgick från att det som inträffat var att någon form av förbud införts mot att spela och lyssna på Ultima Thules musik. Förbudet var inte föranlett av ordningsskäl utan hade utformats så att det endast var Ultima Thule som inte fick spelas på ljudanläggningen i fråga och att det var föranlett av att musikgruppens texter och budskap ansågs strida mot de värderingar som skolan ska verka för. Den fråga som då uppstod var om detta förbud meddelats i strid med grundlagsreglerna.

En förutsättning för att reglerna i regeringsformen och yttrandefrihetsgrundlagen ska vara tillämpliga, konstaterade JO, är att det är fråga om ett ingripande på ett sådant område som skyddas av rättighetsregleringen. Endast om det meddelade förbudet kunde bedömas vara av offentlighetsrättslig art kunde rektorn anses ha brutit mot grundlagsregleringen avseende informationsfrihet. Förbudet begränsades dock till att gälla i fråga om den ljudanläggning som fanns i skolans uppehållsrum. Denna ägdes av skolan och det fick enligt JO anses rättsligt förhålla sig så att ljudanläggningen på civilrättslig grund upplåtits till eleverna. När rektorn beslutade att Ultima Thules musik inte fick spelas på ljudanläggningen fick hon anses ha gjort detta som företrädare för ljudanläggningens ägare. Hennes beslut måste, enligt JO:s uppfattning, vara att bedöma så att hon uppställde ett nytt villkor för det sätt på vilket eleverna kunde använda anläggningen. JO konstaterade att villkoret var av civilrättslig natur och inte av offentlighetsrättslig natur. Den bedömning som JO gjorde var därmed att rektorns förbud mot att spela viss musik på skolans ljudanlägg-

³ Numera finns innehållet i dessa bestämmelser i 2 kap. 20-21 och 23 §§ RF.

ning inte kunde anses utgöra en kränkning av elevernas grundlagsskyddade rättigheter. JO betonade dock att bedömningen hade blivit den motsatta om rektorns förbud hade avsett spelning av viss musik inom skolans lokaler på bandspelare som inte ägdes av skolan.

JO fann inte anledning att kritisera rektorn för att hon tog bandet ur bandspelaren, eftersom hon på civilrättslig grund fick bestämma vilken musik som fick spelas på anläggningen. Om rektorns enda syfte med omhändertagandet hade varit att säkerställa att ägaren åter kunde komma i besittning av egendomen kunde någon invändning knappast riktas mot hennes åtgärd. Enligt JO ställdes saken dock i en annan dager om rektorns avsikt i stället hade varit att i sin egenskap av rektor förmå bandets ägare att inte sprida eller ta del av det enligt rektorns uppfattning olämpliga budskap som förmedlades genom bandets innehåll. Hennes handlande måste i sådana fall bedömas som ett försök från det allmännas sida att inskränka ägarens grundlagsskyddade fri- och rättigheter och alltså stå i strid med det grundlagsfästa skyddet för yttrande- och informationsfriheterna. JO erinrade om att varken innehållet i 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen (1985:1100)⁴ eller något annat stadgande i den lagen kan ge stöd för att det inom skolans verksamhetsområde vidtas åtgärder som syftar till att inskränka grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

JO 1995/96 s. 394

(dnr 1980-1994)

Fråga om rätten för en politisk ungdomsförening att få sprida politisk information i form av affischer och skrifter i en skola

Ett politiskt partis ungdomsförbund anmälde till JO att en rektor på en gymnasieskola förbjudit ungdomsförbundet att komma till skolan för att där sprida politisk information. Enligt ungdomsförbundet hade rektorn anfört att föreningen varit på skolan nog många gånger.

JO erinrade att yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar ingen rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en viss institution eller slutna miljö, t.ex. en skola,

⁴ Numera 1 kap. 5 § första stycket skollagen (2010:800).

för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt, anförde JO vidare, förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter.

Därefter framhöll JO innehållet i 1 kap. 2 § andra stycket TF, dvs. förbud mot att en myndighet eller annat allmänt organ på grund av tryckt skrifts innehåll hindrar tryckning, utgivning eller dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i tryckfrihetsförordningen. JO tillade att enligt praxis anses spridning av en tryckt skrift inom en skola, liksom uppsättande av en affisch på en anslagstavla där, utgöra spridning bland allmänheten. Enligt praxis är också begränsningar i spridningsrätten tillåtna, om de dikteras av ordningsskäl.

Med hänvisning till MO:s beslut 1950 s. 276 anförde JO att det också enligt JO:s uppfattning ligger i skolledningens hand att avgöra om en begäran att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter ska bifallas. Vid sitt ställningstagande har skolledningen också rätt att ta hänsyn till även annat än rena ordningsskäl. Dock måste den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF beaktas, dvs. domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakta saklighet och opartiskhet.⁵

Enligt JO tydde utredningen i ärendet på att rektorn avböjt ett av ungdomsförbundet önskat besök i skolan. Detta stred i och för sig inte mot principen att det är skolledningen som bestämmer om en utomstående ska medges tillträde till skolan eller inte, även om syftet med besöket är att sprida tryckta skrifter. I ett sådant sammanhang behöver skolledningen inte peka på ordningsskäl som grund för ett avslag. Om det dock förhöll sig på det sättet att rektorns motiv var att ungdomsförbundet hade varit tillräckligt mycket på skolan medan andra ungdomsförbund inte hade varit det, kunde saken enligt JO bli en annan. Även om ett avslag på en framställning om att få komma till skolan baseras på annat än rena ordningsskäl måste ändå den övergripande regeln i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet ändå följas. Det kunde därför inte anses förenligt med den regeln att en myndighet är beredd att medge en politisk organisation till-

⁵ Enligt bestämmelsens tidigare lydelse (SFS 1976:871). Texten i 1 kap. 9 § RF reviderades i och med 2010 års grundlagsrevision, någon materiell ändring av bestämmelsen har inte varit avsedd.

träde, men inte en annan. JO fann inte anledning att utreda det aktuella händelseförloppet närmare.

JO:s beslut den 31 januari 1996

(dnr 3404-1195)

Anmälan mot en utbildningsförvaltning rörande handläggningen av frågor om politiska partiers medverkan i skolor

En utbildningsförvaltning hade inför valet till EU-parlamentet sammanträffat med representanter för de ungdomsförbund vars moderpartier var representerade i riksdagen och i kommunfullmäktige för att planera den politiska informationen i gymnasieskolorna. Under ett möte bestämdes att ett partis ungdomsförbund skulle samordna EU-valsinformation för eleverna i gymnasieskolornas årskurs 3. Ett parti, som inte var representerat i vare sig riksdagen eller kommunfullmäktige, anmälde till JO att resultatet av detta blivit att de ungdomsförbund vars moderpartier fanns representerade i riksdagen bestämt att endast de skulle få ingå i valinformationen till gymnasieeleverna. Utbildningsförvaltningen yttrade att den inte överlätit åt ungdomsförbunden att bestämma vilka som skulle få informera eleverna, utan att det var rektorn på varje skola som fattade dessa beslut.

JO anförde att de principer som kommer till uttryck i RÅ 81 2:26 alltjämt får anses ha bärkraft och att de också borde kunna läggas till grund för hur skolorna borde utforma informationen till eleverna inför ett val till EU-parlamentet. JO fann inte att det fanns anledning att rikta någon kritik mot utbildningsförvaltningen för att den träffat en övergripande överenskommelse om medverkan med de ifrågasvarande ungdomsförbunden. Däremot ansåg JO att det inte var godtagbart att en sådan överenskommelse ledde till att ett förbund som önskade delta i informationsverksamheten i praktiken utestängdes från medverkan i skolorna. JO var alltså kritisk till att en del av administrationen av informationsverksamheten sköttes av ett av ungdomsförbunden. Denna arbetsuppgift borde i stället ha fullgjorts inom skoladministrationen.

JO 1997/98 s. 436

(dnr 3878-1995, 3879-1995, 3927-1995, 4050-1995, 4356-1995, 5064-1995, 719-1996)

Angående skolledningars rätt att förbjuda elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd eller hindra spridning av skrifter med sådant innehåll

Ärendet gällde ett antal anmälningar till och initiativ av JO där skolledningar hade förbjudit elever att bära vissa kläder med nazistisk innebörd eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll. Efter en grundlig genomgång av gällande rätt gjorde JO en del allmänna uttalanden. JO hänvisade till JO:s ämbetsberättelser 1970 s. 294 och 1991/92 s. 346 där vissa uttalanden görs beträffande spridning av skrift inom en skola och anförde bl.a. att samma grundläggande synsätt måste anläggas när det gäller frågan om en skolledning får hindra att vissa åsikter kommer till uttryck t.ex. genom muntliga uttalanden eller genom märken på kläder. Detta innebar enligt JO att om det inte är olagligt att sprida vissa åsikter kan skolledningen ändå ha rätt och skyldighet att undertrycka dem, men bara om ledningen efter seriösa överväganden gör bedömningen att ordningen i skolan tar skada av att åsikterna sprids. Likaså har skolledningen rätt och skyldighet att ingripa om åsiktsyttringar är brottsliga eller i vart fall innefattar kränkningar eller trakasserier. JO underströk vidare att skolledningen emellertid inte har rätt att förbjuda åsiktsyttringar i annat fall, t.ex. enbart på grund av att åsikterna står i strid med de grundläggande demokratiska värderingar som ligger till grund för vår samhällsuppfattning. I fall av det slaget är skolans handlingsfrihet och skyldighet begränsad till vad som närmast kan beskrivas som undervisande och uppfostrande insatser. Härefter gjorde JO en bedömning i vart och ett av fallen.

Vid en personalkonferens vid ett gymnasium beslutades att inga nazistiska symboler skulle tolereras i skolan. Rektorn hade haft samtal med tre elever som bar nazistiska emblem på kläderna och beordrat dem att anmäla sig hos rektorn varje dag de hade sådana. Rektorn beslutade interimistiskt att stänga av en elev som trots samtalet fortsatte att bära symbolerna, eftersom rektorn ansåg att detta skapade oro och osäkerhet i skolan. Senare överenskom rektorn

med de två andra eleverna om att rektorn skulle skaffa dem andra kläder, vilket också skedde.

JO fann att rektorns samtal med eleverna låg väl i linje med vad som bör ske i skolan när elever ger uttryck åt sådana attityder som skolan har i uppdrag att motverka. Rektorns inköp av kläder åt eleverna kunde inte heller från de synpunkter som JO har att bevaka ge upphov till någon kritik. När det närmare gällde avstängningen av en av eleverna hänvisade JO till 6 kap. 29 § gymnasieförordningen där det angavs att en avstängning får tillgripas om en elev uppträder olämpligt eller gör sig skyldig till förseelser och rektorn inte kan få eleven att bättra sig. Avstängning får också tillgripas om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller om det finns andra särskilda skäl.⁶ JO tolkade att rektorn förbjudit eleven att bära symbolerna på grund av ordningsskäl. När eleven trots förbudet fortsatte att bära symbolerna gjorde han sig skyldig till en förseelse eller åtminstone till olämpligt uppträdande. Eftersom rektorn inte kunde förmå eleven att bättra sig, förelåg enligt JO grund för avstängning. Däremot kunde man av utredningen i fallet inte utläsa att ärendet var så brådskande att en interimistisk avstängning var påkallad.

Rektorn vid en grundskola hade bett en elev som bar nazistiska symboler att ta bort dem eller byta kläder i hemmet. Enligt rektorn kunde nämligen märkena uppfattas hotfullt av vissa elever och bli en potentiell risk för konflikter med våldsinslag. Rektorn påpekade att han inte stängt av eleven, utan att eleven fick ledigt några eftermiddagslektioner för att avlägsna ett märke eller gå hem och byta kläder. Rektorn bad också eleven att stanna hemma i någon eller några dagar, till man kunnat lugna en hotfull stämning.

JO konstaterade först att rektorn åberopat ordningsskäl för att inte tillåta symbolerna, vilket i och för sig enligt JO var rättsligt godtagbart. Att eleven tillsades att gå hem för att byta sina kläder stred dock mot skolförfattningarna.

⁶ Numera finns bestämmelsen om under vilka förutsättningar en elev kan stängas av från en gymnasieskola i 5 kap. 17 § skollagen. Enligt den bestämmelsen får en elev stängas av om 1) eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper, 2) eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande, 3) eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, eller 4) elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

Situationen där rektorn bett eleven att stanna hemma en tid var mera svårbedömd fortsatte JO. Det kunde konstateras att ledigheten var till för att skydda eleven. Slutsatsen blev enligt JO att rektorn måhända tänjt väl mycket på förutsättningarna för ledigheter enligt dåvarande 3 kap. 11 § skollagen och 6 kap. 8 § grundskoleförordningen.⁷ Med hänsyn till omständigheterna fann dock inte JO skäl att kritisera rektorn.

Vid en annan grundskola hade rektorn uttalat att jackor normalt skulle förvaras i elevskåpen dagtid, oavsett eventuella märken. Rektorn hade också sagt att hakkors skulle förbjudas med hänsyn till lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer (uniformslagen)⁸.

Att jackor skulle förvaras i elevskåpen föranledde inte någon kommentar från JO. När det gällde det uttalade förbudet mot hakkors hänvisade JO till Högsta domstolens dom NJA 1996 s. 577. I fallet slår Högsta domstolen fast att det budskap som en person sprider genom att bära ett synligt hakkorsmärke eller ett märke med örn och lagerkrans, på grund av dessa märkens historia, uttrycker missaktning för människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska. Domstolen uttalar också i fallet att märken med andra symboler av samma art är måhända inte lika tydliga, men kan åtminstone vara ägnade att förstärka dessa märkens budskap. JO anförde att det inte kunde anses ankomma på skolpersonal att göra en bedömning av om det i ett visst fall är brottsligt eller inte att bära märken av nu diskuterat slag. Däremot kan situationen vara sådan, att den missaktning för andra människor som Högsta domstolen funnit att märkena uttrycker, faktiskt kränker andra elever eller personal vid skolan. Skolledningen är i ett sådant fall skyldig att ingripa för att hindra att den elev som bär märket utsätter andra för kränkande behandling liksom att bekämpa den tendens till trakasserier som det är fråga om.⁹ JO anförde vidare att de åtgärder som skolledningen i

⁷ Numera 7 kap. 18 § skollagen (2010:800).

⁸ Denna lag upphörde att gälla den 1 juli 2002. Observera att straffbestämmelserna om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken) och olovlig kärverksamhet (18 kap. 4 § brottsbalken) gällde vid tidpunkten för JO:s beslut och är alltjämt gällande.

⁹ JO hänvisade i detta sammanhang till 1 kap. 2 § skollagen samt läroplanerna. Numera framgår att var och en som verkar inom utbildningen ska aktivt motverka alla former av kränkande behandling av 1 kap. 5 § skollagen (2010:800). I 6 kap. skollagen finns bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling. Vidare finns i dag i 3 kap. 15 § diskrimineringslagen (2008:567) en bestämmelse som anger bl.a. att en utbildningsanordnare ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev utsätts för trakasserier.

den situationen kan vidta är emellertid begränsade till vad skolan i allmänhet kan göra i fråga om undervisande och uppfostrande åtgärder som skollagen och skolförordningarna ställer till förfogande. I det aktuella fallet hade barn- och ungdomsnämnden anfört att dess tolkning var att nazistiska och rasistiska märken och symboler var en form av provokation och därmed mobbning. Nämnden hade i detta sammanhang hänvisat till en "Deklaration mot rasism och främlingsfientlighet" där det bl.a. framgick att "alla uniformer, märken, symboler, tecken eller handlingar, som kan förknippas med nazism eller rasism eller andra militanta, rasistiska, odemokratiska gruppe-ringar, är förbjudna i stadens grundskolor". Förbudet mot vissa åsiktsyttringar som framgick av nämndens deklARATION var enligt JO alltför svepande för att det skulle vara godtagbart med hänsyn till den yttrandefrihet som regeringsformen garanterar.

Skolledningen vid ett gymnasium hade uppvaktats av personal- och elevgrupper som kände stor olust och en viss rädsla för en grupp "skinnhuvuden" som gick på skolan. "Skinskinnhuvuderna" bar symboler som kunde uppfattas som kränkande, eftersom de symboliserade nazistiska, fascistiska och rasistiska åsikter. Lärarna och skolledningen försökte att tala eleverna till rätta. Detta lyckades emellertid inte. Lärarna anförde att deras arbetsmiljö försvårades eftersom diskussionerna tog för mycket lektionstid i anspråk. Mot denna bakgrund beslutade skolledningen av ordningsskäl att förbjuda symbolerna. JO fann att den återopade grunden, dvs. att diskussioner om märkena tog mycket lektionstid i anspråk, var ett tillräckligt skäl för förbudet.

Rektorn hade vid en skola beslagtagit tre exemplar av tidskriften Storm och ett antal flygblad från Nationalsocialistisk Front som påträffats i skolans korridorer. Som grund för beslaget återopade rektorn 1980 års läroplan, avsnittet fostran och utveckling. Efter beslaget hade rektorn en diskussion med ansvariga elever och flygbladen och ett tidningsexemplar lämnades tillbaka. De två andra tidningsexemplaren fann man ingen ägare till och de förstördes därför. Ungefär samtidigt som dessa händelser ägde rum gav rektorn ut en rekommendation med innebörd att lärare skulle omhänderta tidskrifter och flygblad som var tveksamma med hänsyn till läroplanens skrivning om allmänna demokratiska principer. Lärarna rekommenderades att

derades att lämna handlingarna till expeditionen där eleven senare kunde hämta dem, eller sända dem till elevens föräldrar.

JO konstaterade att det inte gick att avgöra om tidningarna eller flygbladen var framställda i tryckpress eller om de på annat sätt åtnjöt tryckfrihetsförordningens skydd. I sitt fortsatta resonemang utgick JO från att så var fallet. JO hänvisade därefter till bestämmelsen i 1 kap. 2 § TF om förbud mot spridningshinder och anförde att rektorn inte hade rätt att ta hand om skrifterna i syfte att undertrycka spridningen av de åsikter som de innehöll. Därefter pekade JO på två tidigare JO-beslut, dels JO:s ämbetsberättelse 1970 s. 294, dels 1991/92 s. 346. JO anförde att om rektorns beslut att beslagta skrifterna enbart grundades på att dessas innehåll bedömdes strida mot läroplanens intentioner, var beslaget olagligt. Om det däremot också legat ordningsskäl bakom beslaget, något som Barn- och ungdomsnämnden fick anses göra gällande i sammanhanget, var beslaget korrekt.

En Barn- och utbildningsnämnd i en kommun hade beslutat ”Att använda eller bruka antidemokratiska symboler inom Hedemora kommuns skolor är förbjudet”. En Barn- och utbildningsnämnd i en annan kommun hade beslutat ”Att använda eller bruka symboler som ingår i bilagan ’Hatets symboler’ inom Barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområden är förbjudet”. Det första beslutet hade tillkommit sedan gymnasieelever känt sig kränkta och besvärade av att olika nazistsymboler bars i skolan och nämnden åberopade läroplanen för gymnasiet och FN-deklarationen som rättslig grund för beslutet. När det gällde det andra beslutet åberopades skollagen.

JO anförde att om nämndernas förbud hade tillkommit som en reaktion mot ordningsstörningar i skolorna hade de varit godtagbara. Det kan med hänsyn till skolans allmänna ansvar för att hindra elever att kränka andra vara godtagbart att ett generellt förbud – en ordningsregel – mot att sådana märken bärs synligt införs. JO underströk vidare att ett förbud på denna grund emellertid inte får vara utformat så att det träffar märken som är anstötliga för skolledningen enbart därför att de t.ex. är antidemokratiska. Det i fallet först nämnda beslutet om förbud mot bärande av antidemokratiska symboler var mot denna bakgrund enligt JO alltför svepande. Däremot ansåg JO att det andra beslutet uttryckte en ambition att på ett mera godtagbart sätt inringa det område som ett förbud får avse. JO

påpekade att i ett generellt uttalande exakt bestämma gränserna för detta område emellertid inte låter sig göras.

JO 2004/05 s. 401

(dnr 2112-2002)

Ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med spridningshindret i 1 kap. 2 § TF

En elev delade ut flygblad på en skola med uppmaning till bojkott av israeliska varor. Rektorn på skolan tog vid en morgonsamling upp flygbladet och uttalade bl.a. att det var olagligt att dela ut flygblad på skolan. Vid ett annat tillfälle delade en politisk organisation ut flygblad utanför huvudentrén till skolan. Rektorn gick då ut och hindrade utdelningen.

JO prövade först om rektorns agerande beträffande flygbladet som en elev på skolan delade ut var i strid med det i 1 kap. 2 § andra stycket TF uppställda förbudet mot spridningshinder. JO konstaterade att det av detta grundlagsstadgande följer att t.ex. en rektor inte har befogenhet att på grund av ett flygblads innehåll hindra dess spridning. Det spelar ingen roll i sammanhanget att en skola inte är att anses som en allmän plats. Bestämmelsen förbjuder dock inte hindrande åtgärder om dessa enbart dikteras av ordningshänsyn.

Med hänvisning till dels JK:s beslut den 27 november 1967, dels JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346 anförde JO vidare att begreppet ordning har ett något vidare innehåll inom skolor för barn och ungdom än i allmänhet och att spridningsförbud inom sådana skolors område kan vara tillåtet i en större utsträckning än vad som vanligen skulle vara fallet. JO erinrade också mot bakgrund av sistnämnda beslut att en begränsning av spridningsrätten dock blir förenligt med tryckfrihetsförordningens förbud mot spridningshinder enbart om den sker enligt kriterier som vare sig indirekt eller direkt har samband med det tryckta materialets innehåll. Utredningen visade att innehållet i det aktuella flygbladet hade haft betydelse för rektorns handlande. Hans uttalande att det var olagligt att dela ut flygbladet måste enligt JO bedömas som ett hinder för flygbladets spridning bland allmänheten.

Beträffande händelsen där rektorn hade stoppat spridningen av flygblad utanför skolans entré hänvisade JO till JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 394. JO erinrade i sammanhanget att yttrandefriheten enligt regeringsformen inte innebär någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en viss institution eller slutna miljö, t.ex. en skola, för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att sprida tryckta skrifter. Såvitt framkommit i ärendet hade inte organisationen i förväg tagit kontakt med skolledningen för att höra efter om de kunde få tillträde till skolan för att där sprida flygbladet. Någon kritik kunde därför inte riktas mot rektorns agerande i detta avseende.

JK:s beslut 16 mars 2004

(dnr 1076-04-31)

Vissa uttalanden om en skolas möjlighet att ingripa mot spridningen av upptagningar som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen

I ett ärende som gällde yttrandefrihetsbrott, och där JK beslutade att inte inleda förundersökning, tycktes den i ärendet aktuella cd-skivan ha framställts av en skolelev för att sedan spridas på en kommunal skola. Med anledning av detta gjorde JK vissa uttalanden om en skolas möjlighet att ingripa mot spridningen av upptagningar som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen.

JK framhöll att om yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig får det inte förekomma några andra begränsningar i yttrandefriheten än som följer av grundlagen, se 1 kap. 1 § andra stycket. I vid mening anger denna bestämmelse gränserna för samhällets möjligheter att ingripa på grund av innehållet i bl.a. en teknisk upptagning (t.ex. en cd-skiva) som faller under yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. JK anförde vidare att det är rimligt att en skolledning har möjlighet att med skärpa ingripa mot elever som i skolmiljön använder sin grundlagsskyddade yttrandefrihet till att medvetet kränka andra elever. Samtidigt begränsas skolans möjligheter att vidta åtgärder av bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen. Det får alltså inte förekomma att skolan på egen hand vidtar några former av repres-

salier mot elever för innehållet på t.ex. en grundlagsskyddad cd-skiva eller att skolan med tvång ingriper för att hindra skivans spridning. Förutsättningarna för den här typen av åtgärder är noga reglerade i yttrandefrihetsgrundlagen och åtgärderna beslutas av domstol, normalt efter det att JK har väckt åtal.

JK ställde därefter frågan vilka åtgärder en skola kan tillgripa mot yttranden som av olika anledningar går över gränsen för vad som rimligen kan tolereras i skolan men som i sig skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen. JK anförde att det finns inga hinder mot att skolledningen i ett samtal med eleven tydligt markerar att det framförda budskapet inte kan accepteras i skolan. Det är vidare tillåtet att uppmana elever att på frivillig väg lämna ifrån sig t.ex. en cd-skiva för att förhindra att ett kränkande budskap får ytterligare spridning. Det fick också enligt JK:s mening i förebyggande syfte anses förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen att skolan av ordningsskäl eller liknande utfärdar ett generellt förbud mot försäljning eller utdelning av cd-skivor i skolans lokaler. JK hänvisade till JO 1990/91 s. 298 f. och underströk att ett förbud dock inte får göras beroende av innehållet på den enskilda cd-skivan.

JK fann också anledning att nämna något kort om den på tryck- och yttrandefrihetens områden centrala principen om meddelarfrihet. JK framhöll att övriga medverkande, som alltså inte är formellt ansvariga för innehållet i ett radioprogram eller i en teknisk upptagning vilket regleras i yttrandefrihetsgrundlagen, kan som huvudregel inte straffas för sina bidrag. Dessa medverkande har också rätt att vara anonyma och en myndighet får inte genom frågor eller annan efterforskning försöka ta reda på vilka de är.

JK anförde avslutningsvis att de ovan redovisade synpunkterna är giltiga också när budskap sprids på en skola genom tryckt skrift.

JO:s beslut den 8 april 2004

(dnr 2111-2002)

**Anmälan mot ordföranden i en barn- och utbildningsnämnd
angående att ett politiskt parti och dess ungdomsförbund nekats
tillträde till en skola för att där hålla bokbord**

Ett politiskt parti nekades att hålla bokbord på en gymnasieskola. Rektorn hade som skäl för avslaget tillämpat en policy som gick ut på att endast de politiska partier som var representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige medgavs utrymme för att sprida sin information i skolan. Det aktuella partiet var varken representerat i riksdagen eller kommunfullmäktige. Partiets begäran om att få komma till skolan nekades också med hänsyn till ordning och säkerhet för eleverna.

JO hänvisade inledningsvis bl.a. till 1 kap. 2 § TF och anförde att ledningen för en skola får hindra att tryckta skrifter sprids eller anslås där, men bara om det sker av ordningsskäl. När skolledningen tar ställning till en begäran om att tillåta utomstående att få tillträde till en skola för att där sprida information eller tryckta skrifter, fortsatte JO, har skolledningen däremot rätt att ta hänsyn till även annat än rena ordningsskäl. Detta hänger samman med att en skola inte är en allmän plats förklarade JO vidare. Vid sitt ställningstagande måste dock skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

JO konstaterade att de partier som var representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige medgavs utrymme för information, debatter etc. i skolorna. Uppenbarligen var det så att den policy som kommunen hade inte bedömdes hindra upprätthållandet av ordning och säkerhet när vissa partier fick tillträde till skolorna för att där sprida politisk information. Det framgick dock inte av utredningen på vilket sätt dessa partier medgavs utrymme att sprida sin information. JO anförde att om skolan hade låtit dessa partier sprida sin politiska information bl.a. genom att hålla bokbord stred avslagsbeslutet mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet. Det var också tänkbart att just aktiviteten att hålla bokbord generellt bedömdes utgöra ett hot mot ordningen och säkerheten i skolan. I ett sådant fall borde rektorn ha upplyst företrädare för partiet om detta och att det fanns möjlighet att få tillträde till skolan

på annat sätt för att lämna politisk information till eleverna. Oavsett hur det förhöll sig riktade alltså JO kritik mot hur skolledningen hade agerat.

JO 2007/08 s. 462

(dnr 3238-2006)

Kritik mot ett gymnasieförbund¹⁰, arbetsutskottet, angående ett beslut rörande politiska partiers möjligheter att lämna politisk information i skolor

Arbetsutskottet i ett gymnasieförbund hade i beslut fastställt att ”de i riksdagen representerade partierna är välkomna att lämna politisk information vid förbundets skolor”.

Inledningsvis anförde JO att en skola inte är en allmän plats och att yttrandefriheten enligt regeringsformen inte innefattar någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. JO anförde vidare att det förhåller sig på motsvarande sätt 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 t.ex. ett politiskt parti i detta syfte ska få tillträde till skolan måste skolledningen beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF fortsatte JO. Med hänvisning till RÅ 81 2:26 I och JO:s beslut den 22 maj 1989 framhöll JO att en skola av praktiska skäl kan behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.

JO uttalade att för det fall arbetsutskottet endast avsåg att uttala sig om vilka partier som skulle bjudas in till skolorna stod inte beslutet i strid med bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. Beslutet borde dock i ett sådant fall enligt JO ha utformats på ett mer tydligt sätt. Beslutet kunde också uppfattas såsom att arbetsutskottet ställde sig

¹⁰ Här är fråga om en skola med kommunal huvudman.

principiellt avvisande till alla önskemål om deltagande från andra partier och organisationer än dem som gymnasieförbundet självt bjöd in. Beslutet stod i sådana fall i strid med det i regeringsformen uppställda objektivitetskravet vilket JO fann allvarligt. Oavsett vad som var avsikten med beslutet riktades kritik mot arbetsutskottet.

JO 2007/08 s. 464

(dnr 3940-2006 och 3941-2006)

Kritik mot två ordförande i två kommunala nämnder för ett uttalande i brev till skolpersonal rörande organisationers möjligheter att lämna politisk information i skolor

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot dels ordföranden i en skol- och barnomsorgsnämnd, dels ordföranden i en gymnasienämnd. Bakgrunden var att de bägge ordförandena i ett brev till ”samtlig skolpersonal i åk 7–9 och gymnasieskolan” i kommunen anfört bl.a. att ”organisationer som tydligt visar att de inte delar skolans värdegrund inte ska få möjlighet att framföra sina synpunkter i kommunens skolor men att beslut i dessa frågor ytterst vilar på skolledningen vid respektive skola”. Enligt anmälan hade ordförandena rekommenderat personal i skolor i kommunen att ett utpekat parti skulle nekas tillträde till skolorna för att lämna politisk information. Anmälarna anförde att detta inte var demokratiskt och torde strida mot yttrandefriheten.

JO uttalade att det står i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF att låta bedömningen i frågan om ett politiskt parti ska ges tillträde till skolan vara beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram. JO var mot denna bakgrund mycket kritisk till det anmälda brevet.

JO 2008/09 s. 396

(dnr 4192-2006)

Kritik mot en rektor för en gymnasieskola som efter protest från elever tagit tillbaka inbjudan till ett politiskt parti att i skolan få lämna information

Inför de allmänna valen anordnade en gymnasieskola aktiviteten "Valstugor". Skolan bjöd in olika politiska partier till aktiviteten. Rektorn tog dock tillbaka inbjudan avseende ett av partierna. Bakgrunden till rektorns handlande var bl.a. att en elev uppgett att han kände sig kränkt av att det aktuella partiet som "hyser kända åsikter om honom som invandrare" bjöds in till skolan. Ett stort antal elever hade också vidtalats att demonstrera mot partiets närvaro i syfte att störa ordningen så att skolan skulle tvingas ställa in aktiviteten "Valstugor".

JO uttalade bl.a. följande. Eleverna har rätt till inflytande i skolan. Det är dock huvudmannen och den enskilda skolan som avgör hur verksamheten i skolan ska utformas och organiseras. Den omständigheten att elever i en skola inte anser att ett visst parti ska få möjlighet att lämna information i skolan, ger inte skolledningen rätt att neka det aktuella partiet tillträde till skolan. En sådan åtgärd står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och de grundläggande demokratiska värderingar som skolan ska värna. Vidare måste skolan i sin verksamhet verka för att de grundlagsfästa principerna om yttrandefrihet och tryckfrihet inte kränks.

JO anförde vidare bl.a. att 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. Objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram. JO tillade att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan

kränkande behandling av barn och elever¹¹ självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller kringgående av grundlagen.

Ett alternativ hade varit att ställa in hela arrangemanget. Om skolledningen hade anledning att anta att eleverna allvarligt skulle störa aktiviteten och de inte kunde talas till rätta borde rektorn enligt JO med beaktande av 1 kap. 9 § RF valt detta alternativ. Ett sådant beslut hade varit korrekt i formellt hänseende eftersom alla inbjudna partier då hade drabbats på samma sätt.

JO 2008/09 s. 400

(dnr 2322-2006)

Fråga om bl.a. en skollednings agerande stått i strid med objektivitetskravet i 1 kap. 9 § RF pga. att ett politiskt parti nekats tillträde till en gymnasieskola för att där hålla bokbord

Under en vårtermin avlog en rektor för en gymnasieskola vid några tillfällen ett partis framställning om att få tillträde till skolan för att där hålla bokbord. Skälet till avslaget var att rektorn ansåg att hon inte kunde garantera ordningen på skolan. Hennes bedömning grundade sig på att skolans vaktmästare tidigare upplevt hotfulla situationer då företrädare för partiet avvisats och att några av skolans elever uppgett att de skulle "slå ner" företrädare för partiet om de kom in i skolan.

Inledningsvis hänvisade JO bl.a. till RÅ 81 2:26 I och JO:s beslut den 22 maj 1989 och anförde att en skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. JO anförde att eleverna har rätt till inflytande i skolan. Det är dock ytterst huvudmannen och den enskilda skolan som avgör hur verksamheten i skolan ska utformas och organiseras. Den omständigheten att elever i en skola inte anser

¹¹ Denna lag är numera upphävd. Motsvarande bestämmelser finns i diskrimineringslagen (2008:567) och 6 kap. skollagen (2010:800).

att ett visst parti ska få möjlighet att lämna information i skolan, ger inte skolledningen rätt att neka det aktuella partiet tillträde till skolan. En sådan åtgärd kan till och med stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och de grundläggande demokratiska värderingar som skolan ska värna framhöll JO.

JO anförde vidare att skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekats 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. Objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram. JO tillade att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever¹² självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller kringgående av grundlagen.

Det kunde enligt JO diskuteras om det var rimligt att tidigare händelser, som inträffat under helt andra omständigheter, togs till intäkt för att ordningen inte skulle kunna upprätthållas om partiet tilläts hålla bokbord på skolan. Enligt JO:s uppfattning kunde det starkt ifrågasättas om rektorn kunde neka partiet tillträde till skolan med hänvisning till ordningsskäl. JO anförde vidare att det var möjligt att elevernas hot om att ”slå ner” företrädare för partiet berodde på att eleverna tog avstånd från innehållet i partiets politiska budskap. I så fall hade rektorns beslut ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntades föra fram och objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF hade inte iakttagits. Utredningen i ärendet gav dock inte underlag för JO att kritisera rektorns beslut.

¹² Denna lag är numera upphävd. Motsvarande bestämmelser finns i diskrimineringslagen (2008:567) och 6 kap. skollagen (2010:800).

JO 2008/09 s. 405

(dnr 2364-2006)

Anmälan mot en skolledning angående att ett politiskt parti nekats tillträde till skolan för att där hålla bokbord

En gymnasiekola hade inför valet 2006 bjudit in de partier som var representerade i riksdagen till en paneldebatt. I samband med detta tilläts dessa partiers ungdomsförbund att ha informationsbord i skolan. Under vårterminen avlog skolledningen en ansökan från ett annat parti om att få hålla informationsbord i skolan. Av utredningen framgick inte när partiet hade önskemål om att få komma till skolan. JO utgick från att den aktuella ansökan var generell och inte avsåg ett visst tillfälle.

Inledningsvis påpekade JO att en skola inte är en allmän plats, och yttrandefriheten innefattar inte någon rätt för medborgarna 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. JO påpekade att skolledningen dock kan ge utomstående tillstånd för att i skolan sprida information eller tryckta skrifter under förutsättning att skolledningen beaktar bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

JO hänvisade vidare till RÅ 81 2:26 nr I och JO:s beslut den 22 maj 1989 (dnr 1967-1988) och anförde att en skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan anförde JO vidare. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekats 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. Objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet förväntas föra fram. JO tillade att lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan krän-

kande behandling av barn och elever¹³ självfallet inte får åberopas till stöd för ett grundlagsstridigt handlande eller kringgående av grundlagen.

JO konstaterade att det av utredningen inte klart framgick om skolledningen tillät att det ställdes upp informationsbord vid något annat tillfälle i skolan än i samband med paneldebatten. Om de partier som var representerade i riksdagen även vid andra tillfällen medgavs att sprida sin politiska information i skolan genom informationsbord och skolledningen i detta hänseende behandlade det aktuella partiet annorlunda stred detta mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. JO uppfattade dock saken så att informationsbord tilläts endast den aktuella dagen och att organisationer annars medgavs att sprida politisk information i skolan på annat sätt, t.ex. genom att lägga ut materialet i skolans bibliotek. Om detta var grunden för avslagsbeslutet stred det inte mot objektivitetsprincipen anförde JO. Enligt JO borde skolledningen under sådana förhållanden ha talat om för företrädare för partiet att informationsbord normalt inte tilläts i skolan, utan att politiska partier var hänvisade att sprida sitt material i skolans bibliotek. Det var enligt JO mycket som tydde på att skolledningen vid tidpunkten för avslagsbeslutet hade kännedom om att skolan hade bjudit in eller skulle komma att bjuda in riksdagspartier till en paneldebatt och att informationsbord skulle förekomma i samband med debatten. Skolledningen borde i sådana fall ha upplyst partiet om att partiet kunde anmäla intresse för denna kommande aktivitet.

¹³ Denna lag är numera upphävd. Motsvarande bestämmelser finns i diskrimineringslagen (2008:567) och 6 kap. skollagen (2010:800).

JK:s beslut den 24 april 2008

(dnr 8527-07-22)

Kritik mot en skola för dess beslut att avslå en begäran från ett politiskt parti om att få komma till skolan för att anordna bokbord samt dela ut flygblad

Ett politiskt parti ansökte om att få komma till en skola för att där anordna bokbord samt dela ut flygblad. Rektorn avslog begäran. Som grund för beslutet hänvisades till kommunstyrelsens riktlinjer vilka bl.a. angav: ”Partier som riskerar att störa skolans ordning samt vars uppfattning inte stämmer överens med skolans värdegrund ska utestängas”. I ett yttrande till JK från kommunen framfördes att bedömningen gjorts att det fanns en överhängande risk för att elever och anställda skulle uppleva partiets närvaro på skolan som provocerande och kränkande.

JK erinrade om bestämmelserna i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF och 1 kap. 2 § TF, dvs. om yttrandefriheten och tryckfriheten, samt anförde vidare att spridning av en tryckt skrift inom en skola enligt praxis anses utgöra spridning bland allmänheten. Ett avslag på en ansökan om att få komma till en skola för att sprida tryckta skrifter får således inte grundas på innehållet i de skrifter som är i fråga.

JK konstaterade därefter att redan utifrån motiveringen av avslagsbeslutet fick det anses fattat åtminstone delvis med anledning av det aktuella partiets politiska åsikter. Därmed fick beslutet också anses grundat på de förväntade åsikterna i de skrifter som partiet hade tänkt sprida i skolan. Enligt JK:s mening gick det inte att uppfatta kommunens inställning på något annat sätt än att risken för att enskilda elever och anställda skulle ta illa vid sig bottnade i partiets politiska budskap. De uppgivna ordningsskäl fick därför anses ha haft ett samband med de åsikter som partiet förväntades föra fram. Frågan var då om de ordningsskäl som skolan hade åberopat kunde rättfärdiga skolans beslut att neka partiet tillträde till skolområdet. JK framhöll att en skolledning har skyldigheten att upprätthålla ordningen i skolan. En skola kan inskränka spridningsrätten efter en bedömning som är baserad strikt på att spridningen inte är förenlig med ordningen på skolan. Ordningsskäl får naturligtvis inte användas som svepskäl för att kringgå förbudet om spridningshinder på grund av en skrifts innehåll fortsatte JK. JK hänvisade till JO:s beslut

den 26 oktober 2007 (ärende nr 4192-2006) och anförde att under särskilda förhållanden kan allmänna ordningshänsyn 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.

Kommunen hade hänvisat till lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.¹⁴ Med anledning av detta kommenterade JK att den lagen självfallet inte får åberopas till stöd för beslut eller handlande som står i strid med grundlagens reglering.

JK framhöll att om ordningsstörningar förväntas komma från skolans egna elever, och inte från ett visst politiskt parti, med anledning av partiets budskap är det inte acceptabelt att enbart med hänvisning till detta utestänga partiet. Den rätt till elevinflytande som elever har innebär inte att de genom ordningsstörningar kan tillåtas frånta en skolledning dess möjlighet och skyldighet att utforma verksamheten enligt gällande regelverk. Det krävs i stället att skolledningen gör betydande ansträngningar för att stävja risken för ordningsstörningar från skolans egna elever. Det hade i ärendet inte framkommit att skolledningen vidtagit eller övervägt att vidta några sådana åtgärder för att förebygga befarade ordningsstörningar. Omständigheterna gav alltså enligt JK inte skolledningen tillräcklig anledning att utifrån ordningshänsyn neka partiet att få komma till skolan.

JK anförde vidare att vid ett ställningstagande till om ett politiskt parti ska få komma till en skola för att t.ex. sprida skrifter måste skolledningen också beakta 1 kap. 9 § RF. Det framgick av ärendet att andra politiska partier hade fått verka på skolan. Skolans särbehandling av det aktuella partiet kunde därför inte anses förenlig med den objektivitets- och likabehandlingsprincip som framgår av bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Avslutningsvis framhöll JK att ett möjligt sätt att undkomma den i ärendet aktuella problematiken är att konsekvent och oberoende av t.ex. förekomsten av ordningsstörningar och vilka åsikter partierna förespråkar neka alla politiska partier tillträde till en skola.

¹⁴ Denna lag är numera upphävd. Motsvarande bestämmelser finns i diskrimineringslagen (2008:567) och 6 kap. skollagen (2010:800).

JO 2010/11 s. 521

(5566-2008)

Fråga om en rektors handlande att neka företrädare för en fristående gymnasieskola att få komma till skolan och informera om sin gymnasieutbildning stått i strid med objektivitetsprincipen

Företrädare för en fristående gymnasieskola nekades av rektorn på en kommunal grundskola att få komma till grundskolan för att där informera om sin gymnasieutbildning. Utredningen visade att ett gymnasieförbund däremot hade tillåtits att lämna information i grundskolan. Det framgick dock inte vilken typ av information detta var.

JO erinrade om innehållet i 1 kap. 23 § skollagen (1985:1100)¹⁵, 1994 års läroplan och Skolverkets allmänna råd om studie- och yrkesorientering (SKOLF5 2009:20) och uttalade att en skola i princip har rätt att själv bestämma på vilket sätt den ska ge elever information om utbildningar och studievägar samt vägleda elever inför val av utbildning. Informationen och vägledningen måste dock ges på ett objektivt sätt.

JO anförde vidare att om gymnasieförbundet endast lämnade allmän information som kunde beskrivas som studie- och yrkesvägledning kunde detta inte anses ha medfört att rektorns beslut hade missgynnats den fristående gymnasieskolan. Beslutet hade alltså i ett sådant fall inte varit i strid med 1 kap. 9 § RF. För det fall informationen inte begränsats till att endast vara generell, utan att det också direkt eller indirekt förekommit en form av marknadsföring av gymnasieförbundets egna skolor, hade däremot rektorns agerande stått i strid med kravet på saklighet och opartiskhet. I ett sådant fall var det alltså fel att förvägra andra gymnasieskolor att på samma villkor få lämna motsvarande information om sin verksamhet.

¹⁵ I bestämmelsen angavs: "Huvudmannen ansvarar för att elever i grundskolan, gymnasieskolan och specialskolan och i fristående skolor som anordnar motsvarande utbildning har tillgång till sådan kompetens att elevernas behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till sådan vägledning". En motsvarande bestämmelse finns i skollagen (2010:800) 2 kap. 29 §.

JK:s beslut den 13 april 2010

(dnr 2511-10-30)

Fråga om en rektors åtgärd att omhändertaga klistermärken från en elev

En polismyndighet överlämnade en anmälan avseende hets mot folkgrupp till JK med anledning av innehållet i ett antal klistermärken. Bakgrunden till anmälan var att en rektor omhändertagit ca 150 klistermärken som en elev hade i sitt elevskåp sedan det upptäckts att ett klistermärke med bl.a. texten www.patriot.nu var uppsatt på elevens skåp. Det framgick av utredningen att något beslag inte hade verkställts och att klistermärkena överlämnats från rektorn till polisen.

JK anförde att de aktuella klistermärkena tidigare bedömts vara tryckta. JK utgick från att så också nu var fallet. Tryckfrihetsförordningen var därmed tillämplig och i och med det var det JK som hade att ta ställning till anmälan.

Det saknades vidare skäl enligt JK att anta annat än att klistermärkena var att betrakta som utgivna i tryckfrihetsförordningens mening.

Av sexton olika klistermärken bedömde JK att två innefattade hets mot folkgrupp. Av olika skäl beslutade dock JK att inte inleda förundersökning. När det gällde omhändertagandet av klistermärkena anförde JK att JK är ensam behörig åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Det är därmed endast JK som får besluta om tvångsmedelsanvändning såsom beslag i sådana ärenden. JK anförde vidare att ett ingripande från det allmännas sida mot en tryckt skrift får endast ske i den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Det innebär bl.a., fortsatte JK, att om polisen i detta fall hade kallats till skolan med anledning av det märke som hade klistrats upp på elevskåpet, så hade polisen inte ägt omhändertaga de klistermärken som den utpekade eleven innehade om inte eleven frivilligt hade lämnat dem till polisen eller JK hade beslutat att ta dem i beslag. Inte heller någon annan företrädare för det allmänna, såsom rektorn vid en skola som drivs med det allmänna som huvudman, får ingripa för att hindra spridningen av tryckta skrifter med hänvisning till deras innehåll.

JO:s beslut den 27 september 2010

(dnr 3110-2009)

Anmälan mot en rektor för en gymnasieskola angående att ett politiskt parti nekats tillträde till skolan för att där delta i en debatt inför valet till Europaparlamentet

Inför ett val till Europaparlamentet anordnade en gymnasieskola en debatt. Till debatten hade skolan bjudit in de partier som var representerade i Europaparlamentet. Samma dag som debatten skulle äga rum fick rektorn en förfrågan från ett ungdomsförbund om att få delta i debatten. Rektorn avlog begäran. Därefter avlog rektorn även en begäran från samma ungdomsförbund om att i stället få informera om partiets EU-vals politik genom att hålla bokbord på skolan. Skälet till detta avslag var, som JO uppfattade det, att det bedömdes vara brist på utrymme i skolan den aktuella dagen.

JO hänvisade till Regeringsrättens avgörande RÅ 81 2:26 nr I och JO:s beslut den 22 maj 1989 (dnr 1967-1988) och konstaterade att en skola kan av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan och att detta inte har ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. Därefter anförde JO att det inte funnits något lagligt hinder mot att gymnasiet på eget initiativ bjöd in endast de partier som var representerade i Europaparlamentet till debatten, eftersom det bedömdes vara ett objektivt urval. Ungdomsförbundet ifrågasatte inte detta, men gjorde däremot gällande att det stod i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF att avslå förbundets begäran om att få tillträde till skolan för att lämna politisk information och inte heller erbjuda förbundet någon annan möjlighet att delta i verksamheten inför valet.

JO uttalade bl.a. att den omständigheten att en skola valt att begränsa inbjudningarna till en politisk debatt på det sätt som gymnasiet i det aktuella fallet gjort får inte åberopas som grund för att neka andra partier eller organisationer, som anmäler intresse att få delta i debatten, tillträde till skolan. Skolan får alltså inte ställa sig avvisande till önskemål om deltagande från andra partier eller organisationer på den grunden att de inte har blivit inbjudna. Ut-

gångspunkten är att ett parti eller en organisation som uttrycker ett intresse för att delta ska tillåtas göra detta på samma villkor som de som inbjudits.

JO anförde vidare att under vissa förhållanden kan 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. För det fall 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.

Enligt JO fanns det inte anledning att utgå från något annat än att rektorns ställningstagande grundades på rent praktiska överväganden. JO ansåg inte heller att det fanns grund för att påstå att rektorn inte skulle ha haft fog för sin uppfattning. Det fanns för övrigt inte något som talade för att rektorn skulle ha tillåtit något annat parti att under motsvarande omständigheter få delta i debatten eller hålla bokbord i samband med anordnandet av debatten. Mot denna bakgrund ansåg JO att rektorns beslut inte kunde anses ha stått i strid med 1 kap. 9 § RF. JO framhöll dock att det inte är givet att utrymmesskäl skulle ha ansetts utgöra en hållbar grund för att avslå framställningarna om de hade gjorts med bättre framförhållning och skolledningen därmed getts möjlighet att planera sin verksamhet inför det förestående valet på annat sätt. Med beaktande av den korta tid som stod till buds mellan debatten som anordnades på skolan och valet till Europaparlamentet (fem dagar) fann inte JO tillräckliga skäl att närmare utreda om förhållandena var sådana att det rimligen kunnat krävas av skolledningen att den skulle erbjuda ungdomsförbundet tillträde till skolan under någon av de resterande dagarna.

JK:s beslut den 27 december 2010

(dnr 1854-10-22)

Viss kritik mot en gymnasieskola för att skolan avvisat representanter för ett politiskt parti från skolan med hänsyn till ordningsstörningar

En gymnasieskola hade bjudit in nio ungdomsförbund från olika politiska partier till en s.k. partidag. Det i ärendet aktuella partiet deltog med en monter med bl.a. böcker, tidningar och klistermärken. Efter en tid kallades polis till skolan. Stämningen på platsen var då mycket upprörd. Skolans rektor uppgav till polisen att han inte längre kunde garantera säkerheten i skolan och ville därför få hjälp med att avvisa företrädarna för ungdomsförbundet. En avvisning genomfördes jämlikt 13 § polislagen (1984:387). Rektorn anförde till JK angående händelseförloppet bl.a. att några lärare och rektorer bildat en kedja framför partiets bord för att hindra att elever trycktes mot bordet av den folkmassa som bildats. Trots de försök som gjorts för att lugna ned eleverna piskades stämningen upp alltmer och eleverna började kasta papperstussar på företrädarna för partiet.

JK erinrade om bestämmelserna i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF, 1 kap. 2 § TF och 1 kap. 9 § RF. JK anförde vidare att en skola inte är en allmän plats och att yttrandefriheten enligt regeringsformen inte innefattar 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. JK påpekade att skolledningen dock kan ge utomstående tillstånd för att i skolan sprida information eller tryckta skrifter under förutsättning att skolledningen beaktar bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan fortsatte JK. Under vissa förhållanden kan 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. JK hänvisade till att det i ett äldre ärende från 1967 uttalats 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 ung-

dom än i allmänhet. Ordningshänsyn får naturligtvis inte användas som svepskäl för att utestänga ett parti på grund av dess åsikter.

JK konstaterade därefter att det av utredningen i ärendet framgick att det var skolans egna elever som stört ordningen och att elevernas beteende var föranlett av det budskap som det aktuella partiet förmedlade. Skolledningens beslut att avvisa partiet kunde därmed sägas ha ett samband med de politiska åsikter som partiet fört fram. Frågan i ärendet var om de uppgivna ordningsskälerna berättigade skolans beslut att avvisa partiet. Enligt JK borde skolan, i stället för att besluta att avvisa partiet, omedelbart ha avbrutit hela arrangementet med partidagen. Skolledningen hade i sådana fall beaktat bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF om saklighet och opartiskhet och ett sådant beslut hade varit korrekt i formellt hänseende eftersom alla partier då hade behandlats på samma sätt.

JK:s beslut den 11 maj 2011

(dnr 5542-10-30)

Anmälan mot ett antal kommunala och fristående gymnasieskolor för att deras ledning inför de allmänna valen enbart låtit representanter för de partier som varit representerade i riksdagen respektive kommunfullmäktige att sprida politisk information i skolorna

Ett politiskt parti anmälde ett antal kommunala och fristående gymnasieskolor till JK. Grunden för anmälan var att skolledningen i dessa skolor enbart låtit företrädare för de partier som då var representerade i riksdagen och i några fall i kommunfullmäktige att sprida politisk information i skolorna. Partiet hänvisade till tidningsenkäter, tv-reportage och radiointervjuer där rektorer och huvudmän uttalat att enbart företrädare för riksdagspartierna och de partier som var representerade i kommunfullmäktige var välkomna att lämna information till eleverna. Därutöver hänvisade partiet också till e-brev av vilka det framgick att vissa skolor på förfrågan från partiets ungdomsförbund svarat att de enbart bjöd in företrädare för riksdagspartierna och de partier som var representerade i kommunfullmäktige.

JK erinrade om betydelsen av att en skola inte är en allmän plats utifrån yttrandefriheten och rätten att sprida tryckta skrifter. Vidare

betonade JK att en skolledning alltid måste beakta den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF vid ställningstagande till om t.ex. ett politiskt parti ska få tillträde till en skola för att där sprida information eller tryckta skrifter. JK anförde att urvalet måste göras objektivt och att det anses som objektivt om en skola bjuder in alla partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige.

JK hänvisade därefter till Skolverkets material ”Politisk information i skolan” som verket gett ut under våren 2010. I materialet hänvisas till ett flertal uttalanden som gjorts av JO, Regeringsrätten och JK. JK uttalade att Skolverkets publikation innehåller värdefull information om hur både kommunala och fristående skolor borde förhålla sig i fråga om förutsättningar för politiska partier att sprida information i skolan. Utifrån den information som lämnats i ärendet av anmälaren hade ledningen i de aktuella skolorna följt de riktlinjer som framgick av Skolverkets information. Det saknades därför skäl enligt JK att kritisera de anmälda besluten.

JO 2012/13 s. 419

(dnr 5142-2010)

Fråga om en gymnasieskolas agerande stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF då ett politiskt partis ungdomsförbund förbjudits att sprida ett flygblad under en informationsdag

En gymnasieskola förbjöd ett politiskt partis ungdomsförbund att sprida ett flygblad under en informationsdag i skolan. Skolan motiverade beslutet med att budskapet i flygbladet, som rörde islam, stod i strid med skolans värdegrund och att spridningen inte var möjlig på grund av ordningsskäl. I frågan om ordningsskäl uppgav skolan att spridningen stoppades dels av hänsyn till vissa grupper av elever, dels av oro för säkerheten i skolan utifrån en del indikationer på att bråk kunde uppkomma. Av utredningen i ärendet framgick också att skolan hade förhandsgranskat de skrifter som de partier som deltog i informationsdagen hade tänkt att sprida.

JO hänvisade först till bestämmelserna i 2 kap. 1 § RF och 1 kap. 2 § TF om yttrandefriheten. JO anförde vidare att spridning av tryckt text inom en skola anses enligt praxis utgöra spridning bland

allmänheten och att begränsningar i denna spridningsrätt får inte utan stöd i tryckfrihetsförordningen uppställas på grund av skriftens innehåll. Däremot, fortsatte JO, är det också enligt praxis tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

JO erinrade också att skolan inte är en allmän plats och att den enligt regeringsformen inte innefattar 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 har att beakta bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF vid ställningstagande till om ett politiskt parti i syfte att sprida tryckt skrift på skolan ska ges tillträde till skolan.

Skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan framhöll JO vidare. Under vissa förhållanden kan därför allmänna ordningsskäl motivera att politiska partier nekats tillträde till en skola eller att möjligheten att där lämna information begränsas eller styrs av skolan vad gäller tid, rum och form. JO betonade att för detta krävs att de negativa konsekvenser som spridningen kan antas få för ordningen är klart påvisbara. 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 indirekt eller direkt, samband med det tryckta materialets innehåll. JO hänvisade till tidigare uttalanden (bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 464) 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 förväntas föra fram.

JO konstaterade därefter att utbildningsnämnden inte ens påstått att det förekom några oroligheter i samband med det aktuella informationstillfället. Det som framkommit i ärendet gav inte tillräckligt stöd för att omständigheterna var sådana att skolledningens beslut att förbjuda spridningen av flygbladet kunde godtas. Som JO uppfattade det hade skolan beaktat de åsikter som elever skulle kunna tänkas ha om det politiska budskap som uttrycktes i flygbladet. Detta innebar att beslutet i vart fall haft ett indirekt samband med de åsikter som ungdomsförbundet förde fram. Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF kunde vid dessa förhållanden inte anses ha

iakttagits. Skolan kritiserades också för rutinen att förhandsgranska material.

JO 2013/14 s. 546

(dnr 2459-2011)

Ett politiskt partis ungdomsförbund fick avslag på en ansökan om att få hålla bokbord på en gymnasieskola; fråga om beslutet stått i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF

Ett politiskt partis ungdomsförbund ansökte i samband med omvalet till regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen om att få anordna bokbord på en gymnasieskola. Rektorn på skolan avlog begäran med motiveringen att skolan inte hade möjlighet att upprätthålla ordningen kring arrangemanget. Efter att ungdomsförbundet ifrågasatt den motiveringen angav rektorn också vissa praktiska, planeringsmässiga och resursmässiga skäl som grund för att avslå ansökan.

JO erinrade att skolan inte är en allmän plats och att yttrandefriheten enligt regeringsformen inte innefattar någon rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. Skolledningen kan dock ge tillstånd för utomstående att i skolan sprida information eller tryckta skrifter. Det står dock 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. En skola kan alltså 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.

Därefter erinrade JO att skolledningen har en skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan, men att det för att neka ett partis tillträde till en skola krävs att de negativa konsekvenserna som tillträdet kan antas få för ordningen är klart påvisbara.

JO framhöll att JO vid flera tillfällen uttalat att det står i strid med objektivitetsprincipen att neka ett politiskt parti tillträde till en skola på grund av de reaktioner från skolans elever som kan tänkas uppstå med anledning av det politiska partiets budskap. Skolans beslut

har i dessa fall ansetts ha ett indirekt samband med de åsikter som partiet förväntas föra fram.

En skola kan även av praktiska skäl behöva begränsa antalet politiska partier som den på eget initiativ bjuder in för att lämna politisk information i skolan fortsatte JO. Detta har inte ansetts strida mot lag under förutsättning att urvalet görs objektivt och inte innebär att övriga organisationer utesluts från att i en eller annan form delta i verksamheten. På motsvarande sätt förhåller det sig om ett politiskt parti gör en egen ansökan om att få lämna politisk information i en skola.

Eftersom varken rektorn eller Utbildningsnämnden i Göteborgs kommun konkretiserat vilka faktorer som legat till grund för rektorns bedömning att säkerheten inte skulle kunna upprätthållas om ungdomsförbundet bereddes tillträde till skolan, drog JO slutsatsen att det inte förelegat några klart påvisbara negativa konsekvenser för ordningen. I stället hade avslagsbeslutet haft ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som ungdomsförbundet förväntades föra fram. Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF hade alltså inte iakttagits. JO hade inte några invändningar i sig mot de praktiska, planerings- och resursmässiga skäl som rektorn senare åberopat. Att rektorn efter det att ungdomsförbundet ifrågasatt att det fanns några egentliga ordningsskäl hänvisat till dessa skäl ändrade dock inte JO:s bedömning.

JO:s beslut den 17 december 2015

(dnr 5001-2014)

Kritik mot gymnasieskolor för att de agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF

Ett politiskt partis ungdomsförbund anmälde till JO att ungdomsförbundet blivit förhindrat att besöka kommunala gymnasieskolor eftersom förvaltningen i kommunen gjort bedömningen att endast riksdagspartier tilläts besöka skolorna för att sprida politisk information. Kommunens gymnasienämnd anförde att samtliga rektorer valt att begränsa urvalet av politiska partier till de som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige. Enligt nämndens uppfattning hade urvalet skett på objektiva och sakliga grunder. Det

klagande ungdomsförbundet anförde att skolorna inte erbjudit förbundet några andra tillfällen under likvärdiga förutsättningar.

JO hänvisade inledningsvis till innehållet i 1 kap. 9 § RF. Vidare anförde JO att skolan 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 där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den rätt att sprida tryckta skrifter som garanteras i tryckfrihetsförordningen. JO erinrade också om att skolledningen dock kan ge tillstånd för utomstående att sprida information eller tryckta skrifter i skolan. I sammanhanget betonade JO särskilt 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 anförde JO vidare. När skolledningen tar ställning till om ett politiskt parti ska få tillträde till en skola för att där sprida sitt budskap måste emellertid den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF beaktas.

JO framhöll att en skola av praktiska skäl kan 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. Att av praktiska skäl begränsa inbjudningarna till exempelvis partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige har bedömts vara ett objektivt urval anförde JO.

Mot denna bakgrund konstaterade JO att det 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. Utredningen visade att det aktuella ungdomsförbundet därefter begärt att få tillträde till gymnasieskolorna för att anordna bokbord men nekades med förklaringen att det inte fanns representerat vare sig i riksdagen eller kommunfullmäktige. Enligt vad som framkommit hade skolorna inte erbjudit ungdomsförbundet något alternativt sätt att lämna sin information. Att på det viset helt utesluta ungdomsförbundet från att delta i verksamheten står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF anförde JO. Gymnasieskolorna kritiserades därför för sitt agerande.

I det aktuella fallet gjorde JO några avslutande synpunkter. JO framhöll bl.a. betydelsen av yttrandefriheten och att det mot den bakgrunden är 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 anförde JO.

JO konstaterade att i de flertal av ärenden som JO prövat genom åren har frågan som JO har haft att ta ställning till 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 objektivt urval har bjudit in vissa partier till t.ex. en debatt eller för att hålla bokbord, har behövt att ta ställning till krav från ett flertal andra partier att skolan ska anordna motsvarande aktiviteter där de får delta. Det ligger i sakens natur, menade JO, 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. JO hänvisade till avgörandena från Regeringsrätten och anförde att en skolledning kan 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 enligt JO kunna vara att dessa erbjuds att lämna in skriftligt material, som skolan sedan använder i utbildningen. Ett sådant sätt skulle inte enligt JO stå i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF.

JO:s beslut den 17 december 2015

(dnr 5389-2014)

Kritik mot skolor i en kommun för att de agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF

I en anmälan till JO anfördes att ett politiskt parti hade nekats att få ha bokbord på två skolor. Enligt anmälan hade skolornas rektorer uppgett att det bara var partier som var representerade i regeringen eller kommunfullmäktige som fick komma in på skolorna. I svar till JO uppgav skolornas rektorer att de motiverat det nekande beslutet med att det bara var riksdagspartier och – när det gällde den ena av skolorna – partier representerade i kommunfullmäktige och Europaparlamentet som bjöds in till skolorna.

JO hänvisade inledningsvis till innehållet i bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. Därefter framhöll JO att en skola inte är en allmän plats. Yttrandefriheten enligt regeringsformen ger inte medborgarna, eller en sammanslutning av sådana, någon rätt att få tillträde till en skola för att där sprida ett budskap. På motsvarande sätt förhåller det sig med den rätt att sprida tryckta skrifter som garanteras i tryckfrihetsförordningen. JO erinrade också om att skolledningen dock kan ge tillstånd för utomstående att sprida information eller tryckta skrifter i skolan. I sammanhanget betonade JO särskilt 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 anförde JO vidare. När skolledningen tar ställning till om ett politiskt parti ska få tillträde till en skola för att där sprida sitt budskap måste emellertid den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF beaktas.

JO konstaterade vidare att 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. Att av praktiska skäl begränsa inbjudningarna till exempelvis partier som är representerade i riksdagen eller kommunfullmäktige har bedömts vara ett objektivt urval anförde JO.

Det har alltså inte funnits något lagligt hinder för skolorna att på eget initiativ bjuda in endast de partier som fanns representerade i riksdagen och – när det gällde den ena skolan – partier representerade i kommunfullmäktige och Europaparlamentet konstaterade JO. Av utredningen framgick dock att ingen av skolorna hade erbjudit det aktuella politiska partiet något alternativt sätt att lämna sin information i skolorna. Att på det viset helt utesluta partiet från att delta i verksamheten står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF anförde JO. Skolledningen för respektive skola fick därför kritik för sitt agerande.

Lärares och andra skolanställdas yttrandefrihet¹⁶

Rättspraxis

AD 2012 nr 25

Fråga om det förelegat saklig grund för uppsägning av en rektor på en fristående gymnasieskola på grund av dennes agerande på sin privata Facebooksida

En man sades upp från sin anställning som rektor och lärare vid en fristående skola, ett gymnasium. Skälen för bolagets uppsägning var sammanfattningsvis att mannen på sin privata Facebooksida, där det angavs att han var rektor för gymnasiet, var med i nio grupper vars namn anknöt till sex, att han på sin Facebooksida hade sex bilder med sexuellt innehåll, att han haft kontakter med elever via sin Facebooksida, att han använt Facebook på arbetstid, att han medverkat på en elevblogg iklädd en tröja med ett tryck som handlar om analsex och att han haft en bild med samma tröja på sin egen Facebooksida, trots att bolagets VD sagt att bilder med det innehållet skulle tas bort från elevernas hemsida och, om de fanns på andra ställen, även från dessa. Bolaget gjorde gällande att mannens agerande stod i uppenbar strid med hans anställning som rektor och lärare och att hans agerande var ägnat att allvarligt skada skolan och därmed bolaget.

¹⁶ Till redovisningen kan bl.a. läggas följande domstolsavgöranden och beslut från JO och JK som rör andra offentligt anställda: AD 1991 nr 106, AD 1994 nr 79, AD 1995 nr 122, AD 2007 nr 20, AD 2011 nr 74, JO 2010/11 s. 605 och JK:s beslut den 7 augusti 2008 (dnr 7068-06-21).

Arbetsdomstolen anförde först att utmärkande för ett anställningsförhållande anses vara bl.a. att arbetstagaren ska vara lojal mot arbetsgivaren. Lojalitetskravet ingår som ett led i anställningsavtalet. Ett grundläggande krav är att arbetstagaren inte får skada arbetsgivaren. Vilka krav på lojalitet som är rimliga att ställa måste av naturliga skäl variera beroende på bl.a. förhållanden inom branschen, den aktuella verksamhetens beskaffenhet, arbetsuppgifternas art, arbetstagarens ställning i företaget och om arbetstagaren på något sätt äventyrat arbetsgivarens kundrelationer. Arbetsdomstolen hänvisade till AD 2010 nr 42 och AD 1993 nr 18 och uttalade att man inte med någon enkel formel kan beskriva vad som åvilar arbetstagaren i normalfallet men en gemensam synpunkt på dennes förpliktelser har angivits vara att arbetstagaren är skyldig att sätta arbetsgivarens intresse framför sitt eget samt att undvika lägen, där han eller hon kan komma i en plikt-kollision.

Arbetsdomstolen uttalade vidare att med högre tjänsteställning och ökat ansvar måste också de krav som kan ställas på arbetsgivaren i detta avseende öka. När det gäller arbetstagares agerande på fritiden som inte har ett tydligt samband med anställningen eller arbetsgivarens verksamhet, fortsatte domstolen, är utgångspunkten att arbetstagaren är fri i sin livsföring. Det är dock med hänsyn till arbetstagarens lojalitetsplikt inte möjligt att dra en absolut gräns mellan vad som gäller agerande i arbetet och agerande på fritiden. De skyldigheter som följer med anställningen kan vara sådana att de i större eller mindre utsträckning inverkar på arbetstagarens möjligheter att fritt förfoga över sitt agerande på sin fritid. Arbetsdomstolen underströk att i ett fall där arbetsgivarens intresse är hänförligt till något förhållande som ligger vid sidan av arbetstagarens fullgörande av arbetsuppgifterna, kan en uppsägning anses sakligt grundad endast om arbetsgivarens skäl är tungt vägande.

Domstolen påpekade därefter att det arbetstagaren har gjort på fritiden kan i andra situationer vara att se som utövandet av en rättighet som är särskilt skyddad av rättsordningen. Som exempel framhölls bl.a. sådant som att på fritiden offentligt uttrycka åsikter, tankar och känslor. I dessa situationer får, fortsatte Arbetsdomstolen, i fråga om avslutande av anställningen, arbetsgivarens intresse av och skäl för att avsluta anställningen vägas mot inte enbart arbetstagarens intresse av att få behålla anställningen utan även mot intresset av att på fritiden få använda sina rättigheter. Ibland, såsom i fråga om rätten

till yttrandefrihet, följer detta redan av Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna att se till att i vissa fall rättigheterna enligt konventionen respekteras även i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsdomstolen hänvisade i detta sammanhang till Europadomstolens dom den 12 september 2011 i målet Sánchez m.fl. mot Spanien).

Som en sammanfattning anförde domstolen att i vissa situationer kan arbetstagaren således bli föremål för åtgärder i sin anställning – t.ex. en uppsägning – p.g.a. sådant som inträffat vid sidan av arbetet och som inte har ett tydligt samband med anställningen eller arbetsgivarens verksamhet. Huruvida en sådan reaktion kan anses godtagbar är beroende av hur en intresseavvägning av omständigheterna i det enskilda fallet utfaller. Domstolen betonade att det sagda tog enbart sikte på förhållandena på den privata arbetsmarknaden och att det för offentligt anställda gäller särskilda regler.

I sin bedömning i det aktuella målet konstaterade Arbetsdomstolen att mannen i sin egenskap av rektor ingick bl.a. i skolans ledningsgrupp och hade en särskild förtroendeställning som ledare för verksamheten. Kraven på saklig grund för uppsägning tunnades därmed ut jämfört med vad som skulle ha varit fallet i fråga om en arbetstagare i mera underordnad ställning. Samtidigt, anförde domstolen vidare, måste beaktas att i frågor, som inte har ett tydligt samband med anställningen eller arbetsgivarens verksamhet, även arbetstagare med en särskild förtroendeställning i grunden har en rätt till yttrandefrihet.

Arbetsdomstolen ifrågasatte inte att bolaget, med hänsyn till dess verksamhet, hade ett starkt intresse av att inte förknippas med omständigheter av oönskad sexuell natur. Det hade dock inte i målet framkommit att bilderna eller gruppnamnen på mannens Facebooksida haft några konkreta verkningar vare sig för eleverna eller bolaget. Enligt Arbetsdomstolens mening kunde inte heller den negativa mediareporteringen som förevarit läggas till grund för en uppsägning. Det konstaterades av domstolen att mannen varken försökt ge sken av att gymnasieskolan låg bakom den aktuella Facebooksidan eller att hans agerande på sidan skedde inom ramen för hans anställning. Det framkom inte heller i målet att mannen genom att lägga ut bilder och gruppnamn på Facebook avsett att skada bolaget. Det påtalade materialet rörde uteslutande mannen som privatperson och

låg enligt domstolen inom kärnområdet för vad varje människa öppet bör kunna ge uttryck för inför andra människor. Arbetsdomstolen fann således att det inte förelegat saklig grund för uppsägning enbart med hänsyn till vad mannen lagt ut på sin Facebooksida. Domstolen prövade därefter om mannen hade brutit mot några förhållningsregler från bolaget och fann att så inte var fallet. Domstolens slutsats var således att bolagets uppsägning inte var sakligt grundad.

Beslut från JO

JO 1968 s. 347

Kritik mot en skolstyrelse och en länskolnämnd för att de tagit hänsyn till en sökandes politiska åsikt vid bedömningen av sökandens lämplighet för en rektorstjänst vid en grundskola

En man som hade en ledande ställning inom Nysvenska Rörelsen sökte en tjänst som rektor vid en grundskola. Skolstyrelsen upprätade ett förslag i tillsättningsärendet men förde inte upp mannen på förslaget. Skolstyrelsen motiverade sitt beslut enligt bl.a. följande. "Rektor vid grundskola skall enligt skolstadgan ha den omedelbara ledningen av verksamheten i skolorna inom sitt rektorsområde och därvid tillse att denna fortgår enligt gällande bestämmelser. Enligt kungörelsen om läroplan för grundskolan skall all skolans fostrande verksamhet som sin målsättning ha de demokratiska grundprinciperna utformade på bl.a. följande sätt: "tolerans, samverkan och likaberättigande mellan kön, nationer och folkgrupper, människans egenvärde, människolivets okränkbarhet, rätten till personlig integritet". Här kan skolan icke vara neutral. Här måste den av varje sin befattningshavare förutsätta solidaritet. De nynazistiska rörelserna i Sverige liksom utomlands har i sina programskrifter förklarat sin anslutning till helt andra ideal och värderingar. En person som innehar en ledande ställning i en sådan rörelse har därigenom deklarerat sin solidaritet med idéer och principer som står i direkt motsats till de värden, som den svenska skolan ska "stå för". Han bör enligt vår mening icke leda en skola med ovan angiven målsättning och uppfyller icke skolstadgans bestämmelser att besitta sådana egenskaper som företrädesvis fordras för att utöva rektorstjänst". Också länskolnämnden förklarade i yttrande till skolöverstyrelsen att mannen

inte borde komma i fråga till tjänsten med hänsyn till skolstyrelsen ställningstagande. Skolstyrelsen beslutade sedermera att förordna mannen till rektor.

Ärendet behandlades av JO vad gällde skolstyrelsens och länskolnämndens hänsynstagande till mannens politiska åsikter vid bedömningen av hans lämplighet för tjänsten. Inledningsvis refererade JO till vissa förarbeten till 25 kap. 11 § i den då gällande skolstadgan som angav att de befordringsgrunder som gällde vid tillsättning av ordinarie tjänst som skolledare var insikter, erfarenhet och övriga egenskaper som företrädesvis fordras för att utöva tjänsten.¹⁷ JO konstaterade att det av de återgivna förarbetena framgick med all önskvärd tydlighet att befordringsgrunderna skulle tillämpas i den anda som präglar 28 § RF.¹⁸ Vad som sas i förarbetena gav inte stöd för antagandet att någon avvikelse var åsyftad från huvudregeln att hänsyn inte får tas till en sökandes politiska uppfattning när en allmän tjänst tillsätts. JO påpekade att en skolledare visserligen intar något av en nyckelposition på området för ungdomens fostran, men tjänsten skiljer sig för den skull inte så markant från andra cheftjänster i fråga om betydelse för rikets bästa att tjänstens natur som sådan skulle kunna gälla som motiv nog för en sådan avvikelse. Enligt JO handlade därför såväl skolstyrelsen som länskolnämnden fel då mannens politiska uppfattning togs till intäkt för att inte uppföra honom på förslag trots hans sakliga meriter.

Vid en närmare bedömning av det inträffade beaktade JO att utrymmet för diskretionär prövning enligt sakens natur var vidare vid tillsättning av en cheftjänst än vid tillsättning av lägre tjänster. JO hyste förståelse för att speciell vikt tillmättes förtroendesynpunkterna samt fäste också avseende vid att skolan getts till uppgift bl.a. att meddela fostran i det som betraktas som grundläggande demokratiska värderingar. Det var därför enligt JO begripligt att det till diskussion togs upp om en person, som antogs inte omfatta någon eller några av dessa värderingar utan däremot stridande, var lämplig för en tjänst med ledningsfunktioner inom skolan.

¹⁷ En motsvarande bestämmelse finns i dag i 2 kap. 11 § skollagen (2010:800) som anger att som rektor eller förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.

¹⁸ Bestämmelsen i 28 § andra stycket i 1809 års regeringsform angav bl.a. ”Konungen fäste, vid alla befordringar, avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke på deras börd.”

JO uttalade vidare att med all sympati för de nu nämnda bevekelsegrunderna ansåg han emellertid att skolstyrelsen, utan stöd i författning eller annat auktoritativt uttalande och i strid med vedertagna grundsatser, inte ägde lansera en sådan tankegång som blev fallet och låta den styra sitt tjänstetillsättningsförslag. Ärendet för-
anledde ingen åtgärd från JO:s sida förutom de gjorda uttalandena.

JO:s beslut den 20 februari 1998

(dnr 1997-1867)

Fråga om en skolchefs uttalanden utgjorde en yttrandefrihetskränkning gentemot några lärare som på ett föräldramöte uttalat sig kritiskt mot bl.a. ledningen

Sedan en skolchef mottagit en del samtal från föräldrar som framförde att lärare under föräldramöten uttryckt allmänt missnöje och kritik mot bl.a. skolledningen och tillämpningen av det nya läraravtalet tog han upp frågan till diskussion i en chefsgrupp bestående av rektorer och biträdande rektorer. Skolchefen bedömde att föräldramöten var fel forum för kritik och bad chefsgruppen att dryfta frågan med sin personal. Samtidigt påpekades under mötet att av ett sådant agerande skulle kunna följa en varning, dock först efter att rektor fört enskilda samtal med berörd lärare. Därefter hade också skolchefen förtydligat sin uppfattning i förvaltningens personaltidning och anfört bl.a. följande. ”Varje anställd har självfallet rätt att fritt och öppet föra en diskussion i den offentliga debatten [...] Jag hoppas att inte någon anställd – i ovan angivna sammanhang – ska avstå från att uttrycka sina åsikter på grund av rädsla för repressalier. Som arbetsgivarrepresentant [...] förväntar man sig dock att anställda ska försöka föra en diskussion direkt med arbetsgivaren. Det nu sagda innebär självfallet ingen som helst inskränkning i rätten att vända sig till massmedia. Den fråga som jag som arbetsgivarrepresentant önskat lyfta upp till diskussion gäller personalens direkta relation till ”tredje man” under pågående yrkesutövning, dvs. hur personalen agerar gentemot föräldrar/brukare och barn/elever. Enligt min mening bör diskussionen om relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare inte föras med tredje man.”

JO redogjorde inledningsvis för bl.a. bestämmelserna i 2 kap. 1 § 1 RF (om yttrandefrihet), 1 kap. 1 § tredje stycket TF (om meddelarfrihet) och artikel 10:1 Europakonventionen (om yttrandefrihet). JO anförde därefter att lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst. JO anförde vidare att det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Det allmänna innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En arbetsgivare kan inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka en arbetstagare om denne använt sig av sina rättigheter. Undantag gäller bara för det fall ingripandet har stöd i lag.

JO framhöll vidare att den anställdes yttrandefrihet emellertid inte innebär att arbetsgivaren inte äger ställa krav på att arbetsuppgifterna fullgörs även om detta innebär en faktisk begränsning av den anställdes möjlighet att just då begagna sig av yttrandefriheten. Med hänvisning till JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 492 anförde JO vidare att kommunen som arbetsgivare torde kunna fordra att brukarna av kommunens service inte får känna att de utsätts för påtryckningar från de anställda och att personalen inte tar arbetstid i anspråk för insamling eller handläggning av namnlistor m.m.

Således är inte räckvidden av den grundlagsfästa meddelar- och yttrandefriheten för offentligt anställda obegränsad konstaterade JO. Arbetsuppgifter och andra skyldigheter som följer med anställningen innebär att den anställda inte alltid kan återropa sin yttrandefrihet om han härigenom åsidosätter sina åligganden. Som exempel angav JO att en lärare självfallet inte kan ta lektionstid i anspråk för att inför klassen redovisa sin privata syn i en politisk fråga. JO anförde vidare att omständigheterna i andra fall emellertid kan vara sådana att det inte framstår som självklart vad som gäller. De kontakter som en lärare har med föräldrar och andra vårdnadshavare rörande eleverna kan naturligtvis beröra frågor om skolans möjligheter att

tillgodose elevernas behov av skilda slag. Indragningar av tjänster liksom andra nedskärningar till följd av minskade anslag är självfallet inte tabubelagda frågor utan ska så långt det är möjligt besvaras. JO underströk dock att den information som lämnas till föräldrarna måste vara byggd på objektivitet, läraren uppträder här i sin yrkesroll och företräder därmed skolan. Föräldrarna har därför rätt att förvänta sig att svaren överensstämmer med skolans officiella uppfattning i aktuella frågor. En lärare är emellertid oförhindrad att därutöver framhålla sin egen uppfattning i saken. Läraren måste då självfallet noga skilja på uppgifter som är lämnade i tjänsten och sådant som utgör den personliga uppfattningen.

När det gällde det aktuella fallet kunde JO först konstatera att skolchefens uttalande i chefsgruppen inte kunde anses helt korrekt från yttrandefrihetssynpunkt. Uttalandet hade ju dock inte gjorts direkt till berörda lärare. Hotet om repressalier i form av varning fick därmed betraktas som ett diskussionsinlägg och kunde knappast bedömas som en genomförd yttrandefrihetsinskränkning. JO anförde därefter att anställda i offentlig verksamhet är skyldiga att lojalt följa beslut av behöriga beslutsfattare. Detta är emellertid inte det samma som att de därmed skulle vara förhindrade att kritisera besluten. JO underströk att det dock är viktigt att läraren talar om när han ger uttryck för sin egen uppfattning och särskilt markerar om den inte överensstämmer med skolans officiella synsätt.

JO 2008/09 s. 534

(dnr 1277-2006)

Kritik mot en rektor för att skolan avslutat sitt samarbete med en ”skolpräst” efter att denne undertecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap.

En skola hade under flera år ett samarbete med en präst. Efter det att prästen på en hemsida på internet undertecknat ett upprop mot kyrklig välsignelse av registrerade partnerskap avbröt skolan samarbetet. Rektorn hänvisade till 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen

(1985:1100) samt läroplanen¹⁹ och anförde att han avbröt samarbetet eftersom det inte fick finnas minsta tvivel om skolans inställning till homosexuella.

JO återgav inledningsvis innehållet i 2 kap. 1 § 1 RF där det sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet samt hänvisade vidare till dåvarande bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ RF²⁰ där det anges i vilken utsträckning som yttrandefriheten får begränsas genom lag eller annan författning. JO anförde vidare att det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att myndigheter, till vilka räknas även bl.a. kommunala förvaltningar, inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en enskild för att denne använt sig av sin grundlagsfästa rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning i en viss fråga.

JO refererade även till bestämmelsen i 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen (1985:1100) där det angavs att skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. JO anförde att i detta ligger bl.a. att eleverna ska bibringas respekt för andra människors grundlagsfästa rättigheter såsom yttrandefriheten. Samtidigt gäller att den som är verksam i skolan ska särskilt verka för att aktivt motarbeta kränkande behandling och främja aktning för varje människas egenvärde.

JO kunde konstatera att det avslutade samarbetet från skolans sida hade ett samband med att prästen använt sig av sin yttrandefrihet. JO anförde att en enskilds grundlagsskyddade fri- och rättigheter måste respekteras. De åtgärder som vidtas av det allmänna får inte ha karaktär av bestraffning eller något slags sanktion för att han eller hon har utnyttjat sin rätt. När det gäller anställningsärenden, fortsatte JO, kan det dock finnas situationer där det med hänsyn till omständigheterna får anses godtagbart att vidta åtgärder mot en enskild på grund av förhållanden som har samband med att han eller hon har utnyttjat sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. JO hänvisade i detta sammanhang till AD 2007 nr 20 och anförde att motsvarande måste självfallet gälla i fall som det förevarande där den

¹⁹ Rektorn återopade särskilt en del i läroplanen som angav: ”Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla”.

²⁰ Dessa bestämmelser finns numera i 2 kap. 20-23 §§ RF.

enskilde inte är anställd, utan ställer sina tjänster till förfogande genom någon form av överenskommelse.

Enligt JO innebar det sagda att det kan, trots att det finns en koppling till utnyttjandet av yttrandefriheten, vara försvarbart att en skola avslutar samarbetet med t.ex. en skolpräst om denne gett uttryck för sådana åsikter att det står klart att han eller hon i sin praktiska verksamhet inom skolan kan förväntas agera på ett sätt som står i direkt strid med portalparagrafen i skollagen (dvs. 1 kap. 2 § skollagen [1985:1100]). JO framhöll dock vidare att den svåra avvägning som skolan måste göra för att nå fram till sitt ställningstagande givetvis måste ske med den utgångspunkten att grundlagen är överordnad annan lag och att skolan, liksom alla andra myndigheter, är skyldig att respektera grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet.

När det gällde det aktuella fallet kunde skolledningen inte, endast på grundval av prästens undertecknande av upproret, kunnat dra någon som helst slutsats om hur hans verksamhet inom skolan skulle kunna påverkas. JO ansåg således att rektorns agerande måste anses ha innefattat en kränkning av yttrandefriheten.

JO:s beslut den 2 november 2007

(dnr 5531-2006)

Anmälan mot en kommun angående förhör med en anställd angående dennes politiska åsikter

En lärare var medlem i ett lokalt parti som enligt barn- och utbildningsnämnden i kommunen kunde uppfattas som främlingsfientligt. Läraren kallades till ett samtal med skolchefen som i efterhand till JO uppgav att skälet till samtalet var att utröna om läraren kände till de värdegrunder som gäller för skolan, säkerställa att han tillämpade dessa i sin yrkesverksamhet och förvissa sig om att han i sin verksamhet inte gav uttryck för värderingar oförenliga med skolans värdegrunder. Läraren anförde å sin sida att han under mötet förhördes om sina politiska åsikter och att förhöret skedde under tvång.

JO hänvisade inledningsvis till reglerna i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om yttrandefrihet och meddelarfrihet. JO anförde att det skydd för yttrandefriheten

som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”, t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i tryckt skrift har i princip ansetts vara otillåten enligt tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 2 § RF stadgas vidare att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i t.ex. politiskt hänseende.

Av skolchefens redogörelse för saken framgick enligt JO:s mening att den direkta bakomliggande anledningen till att hon kallade läraren till samtalet var en tidningsartikel i vilken ett uttalande av läraren citerades. Även om avsikten inte varit att lägga läraren detta uttalande till last måste det med hänsyn till omständigheterna enligt JO ha stått klart för skolchefen att kallelsen till mötet kunde uppfattas på detta sätt. Med hänsyn till att samtalet motiverades inte endast av tidningsuttalandena kunde dock inte JO göra gällande att skolchefen redan genom kallelsen hade ingripit mot läraren på ett enligt tryckfrihetsförordningen otillåtet sätt.

JO betonade att en arbetsledare eller annan person i chefsställning måste iaktta stor försiktighet när han eller hon tar upp frågor med anställda som rör deras grundlagsskyddade fri- och rättigheter. I detta fall hade det i samtalet med läraren ställts frågor om hans åsikter i politiska ställningstaganden. Detta förfarande var enligt JO självfallet inte godtagbart och skolchefen förtjänade i detta avseende kritik.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. *Delrapport från Sverigeförhandlingen*. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. *Del-*
rapport från Sverigeförhandlingen. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]