

Kommittédirektiv



Politisk information i skolan

Dir.
2014:117

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 överenskommelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. 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 förtrodda 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 ämnen. 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 saklighet 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 partiernas 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 svårförenliga, 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 stödmaterial 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 skolans 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)