

Politiska partier i skolan

Av Eddie Exelin

1. Inledning

Hur ska skolan förhålla sig till politiska partier? Hur ska skolledningen agera när partier med antidemokratiska åsikter vill besöka skolan? Enligt regeringsformen gäller objektivitetsprincipen när en skola bjuder in politiska partier till skolan. Men vad innebär objektivitetsprincipen i praktiken och är det tillåtet att göra undantag från denna princip till förmån för andra legitima intressen?

Dessa frågor och många fler diskuterades den 4 september 2014, knappt två veckor innan valet, när stiftelsen Rättsfonden¹ (Rättsfonden) arrangerade ett seminarium om politiska partier i skolan. I panelen fanns Jonas Nordström, chefsjurist på Skolverket, Anna Skarhed, justitiekansler (JK), Johan Hirschfeldt, f.d. president i Svea hovrätt och f.d. JK samt Percy Bratt, advokat och ordförande i Rättsfonden. Moderator var Clarence Craaford, Centrum för rättvisa samt ledamot av Rättsfondens styrelse.

2. Objektivitetskravet – i vems intresse?

Justitiekansler *Anna Skarhed* inledde sitt anförande med att påpeka att de flesta ärenden som varit föremål för prövning i domstol och/eller hos JK och justitieombudsmannen (JO) berört situationer där skolledningar varit obetänksamma i hur de har uttryckt sig samt visat prov på bristande kunskaper i frågan. Enligt Skarhed förefaller skolledningar alltför lättvindigt hemfalla åt argument hänförliga till ordnings-skäl för att motivera varför man vägrat att ta emot vissa politiska partier i skolorna. Möjligtvis beror detta, menade Skarhed, på att skolledningarna utgått ifrån Skolverkets riktlinjer som, låt vara att dessa riktlinjer utgör tolkningar av praxis från domstol och huvudsakligen JO:s bedömningar, framstår som något fyrkantiga när de väl ska tillämpas av skolledningarna. I detta avseende, menade hon, är den kritik som

¹ Stiftelsen Rättsfonden har bl.a. för ändamål att främja vetenskaplig forskning och undervisning beträffande den moraliska rätten och dess tillämpning i samhället. Härutöver har Rättsfonden även publicerat ett antal skrifter.

riktats mot Skolverket, beträffande frågan om politiska partier i skolorna, i viss mån befogad.

En annan viktig aspekt av frågan som Skarhed belyste var objektivitetskravet i regeringsformen 1 kap. 9 §. Enligt Skarhed är innebörden av detta objektivitetskrav att det inte är möjligt för skolor att stänga ute ett parti eller en organisation med hänvisning till dess åsikter. Detta, menade Skarhed, gäller oavsett om åsikterna är oförenliga med regeringsformen, skollagen eller skolans värdegrunder. Det sagda utgör, enligt henne, en direkt följd av hur regeringsformen är konstruerad. Hon åsyftade härvid bl.a. på åsiktsfriheten och det förhållandet att det enligt svensk rätt inte är möjligt att förbjuda en organisation på grund av dess åsikter, oavsett åsikternas oförenlighet med demokratiska grundprinciper. Istället, betonade Skarhed, går gränsen för vad som får sägas eller göras vid sådana uttryck eller handlingar som lagstiftaren har kvalificerat som brottsliga. Det sagda innebär emellertid inte att följden av förbudet att vägra en organisation tillträde på grund av dess åsikter, blir att skolorna blir tvungna att bjuda in samtliga partier eller inget parti alls. En sådan tolkning av gällande rätt vore orimlig, menade Skarhed. Vad regeringsformen och domstolspraxis snarare ger uttryck för är att de avgränsningar som sker, vad gäller vilka partier som bjuds in till skolorna, ska vara grundande på objektiva kriterier (exempelvis enbart partier som finns representerade i riksdagen) och inte ta sikte på åsikter.

I sammanhanget påpekade Skarhed, med hänvisning till domstolspraxis, JK och JO, att diskussionen kring objektivitetskravet tyvärr har en tendens att fokusera vid organisationernas eller partiernas rättigheter. Men någon rätt för exempelvis politiska partier att få tillträde till skolorna existerar inte, låt vara att det naturligtvis är önskvärt att eleverna får möjlighet att träffa aktiva politiker. Men skolan är ingen allmän plats. Sålunda frågade sig Skarhed om inte utgångspunkten för diskussionen istället borde vara eleverna och deras rätt till objektiv information om det som händer i samhället. I detta ligger, menade hon, att även exponera eleverna för sådana åsikter som inte är förenliga med demokratiska grundprinciper.

Den modell som vi har i Sverige idag är visserligen ifrågasatt men vi bör likväl hålla fast vid den ordning som gäller. Enligt Skarhed finns det flera skäl till varför den nuvarande ordningen kan och bör försvaras. Det är nämligen inte, menade hon, nödvändigtvis i strid med skolans uppdrag, att värna om demokratin och dess grundläggande värderingar, om skolorna, med iakttagande av objektivitetsprincipen, bjuder in sådana organisationer vars åsikter betraktas som odemokratiska. Att sådana organisationer existerar är en oundvikliga del av demokratin och det demokratiska samtalet varför det ligger i skolans uppdrag att även förbereda eleverna på detta. Enligt Skarhed handlar det om att eleverna måste få en bild av hela verkligheten, inte enbart den delen som är bekväm. Avslutningsvis noterade Skarhed att eleverna, som visserligen har en skolplikt, har en möjlighet att inte komma till skolan med hänvisning till regeringsformen.

3. Rektorerne har sista ordet, inte skolverket

Skolan är ingen allmän plats, än mindre en frizon där trakasserier, hot och våld får förekomma, konstaterade *Jonas Nordström*, chefsjurist på Skolverket. Och ytterst är det rektorerne, inte Skolverket, som bestämmer vilka aktörer som ska medges tillträde till skolorna och under vilka förhållanden. Detta är viktigt att understryka med tanke på den mediedebatt som förekommit på senare tid (hösten 2014). Enligt Nordström har den kritik som riktats mot Skolverket inte sällan varit obefogad. Visserligen har Skolverket arbetat fram stödmaterial (utifrån praxis från domstol och yttranden från JK och JO) som riktar sig till rektorerne vid hantering av frågor om politiska partiers tillträde till skolorna. Emellertid har stödmaterialiet sanktionerats av såväl riksdagens utbildningsutskott som av en enhällig riksdag varför kritiken mot Skolverket varit något missvisad. Trots detta, menade han, förefaller den allmänna uppfattningen i media vara att det är Skolverket ensamt, inte rektorerne eller politikerna, som är ansvarig för regelverket och dess tillämpning som väckt sådana kritikerstormar i den svenska politiska debatten. Nordström presenterade i samband med detta en rad olika debattartiklar och nyhetsinslag från den senaste tiden där den allmänna uppfattningen är att det är Skolverket som fattat beslut att medge exempelvis nazistiska partier tillträde till skolor i landet. Något som väckt allmänt raseri mot Skolverket.

Det är naturligtvis inte synd om Skolverket, underströk Nordström, men det är olyckligt att den allmänna debatten tappade fokus. Detta trots att Skolverket i olika debattartiklar klargjorde myndighetens roll i frågan. Istället för att diskutera politikernas roll lades all energi på Skolverket som inte har makten att i sak göra något åt frågan. Om det är en förändring av gällande rätt som påkallas är detta huvudsakligen en uppgift för politikerna, inte myndigheterna, påpekade han. Till följd av detta handlade debatten inte heller om rätt saker. Frågan handlar nämligen inte så mycket om vi ska förbjuda nazistiska partier i skolorna som den handlar om hur vi ska tolka objektivitetskravet i regeringsformen (med iakttagande av övriga relevanta bestämmelser i regeringsformen). Det är först efter en debatt kring den senare frågan som vi kan ta ställning till om en lagändring är påkallade eller inte, menade Nordström.

Nordström var även noggrann med att understryka att det stödmaterial som Skolverket arbetade fram 2007, och som uppdaterades 2012, bestod av praxis från domstolar och yttranden från JK och JO. Stödmaterialiet ger således inte uttryck för en tolkning av gällande rätt som saknar stöd. Nordström menade sålunda att kritiken som riktats mot Skolverket, av bl.a. Skarhed, i detta avseende inte var helt korrekt.

4. En fråga om grundläggande värden

Advokat *Percy Bratt* betonade, i likhet med Anna Skarhed, betydelsen av att skolan fullföljer uppgiften att förbereda eleverna för den verklighet som råder utanför skolans väggar. Samtidigt menade han att det är viktigt att diskussionen om politiska

partier i skolan även sker med beaktande av det politiska klimat som råder i Sverige och i övriga Europeiska länder. Det är inte enbart en fråga om juridik utan också om psykologiska realiteter till följd av den samhällsutveckling som för närvarande pågår, menade Bratt.

Enligt Bratt är regeringsformen 1 kap. 9 § av central betydelse i detta sammanhang. Bestämmelsen bör dock läsas och förstås i sin helhet där objektivitetskravet utgör ett viktigt rekvisit bland flera. Som exempel anförde Bratt att bestämmelsen även talar om allas lika värde inför lagen, ett rekvisit som sällan behandlas när det kommer till frågan om politiska partier i skolan. Enligt Bratt innebär detta rekvisit att skolledningen, efter en avvägning mellan de intressen som kommer till uttryck i bestämmelsen, i praktiken bör ha en möjlighet att vägra vissa partier, vars åsikter inte är förenliga med demokratiska grundprinciper (såsom förbudet mot diskriminering), tillträde till skolorna. Dessutom måste regeringsformen 1 kap. 9 § tolkas med beaktande av övriga intressen och värden som kommer till uttryck i regeringsformen, särskilt första kapitlet. Hit hör särskilt regeringsformen 1 kap. 2 §. Trots det förhållandet att bestämmelsen bland gemene jurist betraktas som ett uddlöst målsättningsstadgande utgör den, enligt Bratt, tillsammans med legalitetsprincipen ett uttryck för grundläggande värden i den demokratiska rättsstaten.

Även artikel 8 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR) är enligt Bratt av betydelse i sammanhanget. Enligt Europadomstolens praxis tar bestämmelsen även sikte på skyddet för en individs sociala och etniska identitet. Av detta följer, menade Bratt, att det allmänna, som enligt Europadomstolen har en skyldighet att vidta positiva åtgärder för att säkerställa skyddet för artikel 8 EKMR, genom skolorna kan vägra ett politiskt parti, vars åsikter exempelvis kränker en individs sociala eller etniska identitet, tillträde till skolorna på grund av dess åsikter.

5. Önskvärt med en tydligare intresseavvägning

Enligt *Johan Hirschfeldt*, som har fått i uppdrag av regeringen att utreda frågan om politiska partier i skolan, aktualiserar frågan föreningsfriheten i regeringsformen som för svenskt vidkommande är tämligen vid. Faktum är att området i stort sett är oreglerat vilket innebär att alla möjliga typer av föreningar, med vitt skilda åsikter, existerar. En relevant fråga, menade han, är därför i vilken utsträckning det är möjligt att förbjuda vissa typer av politiska partier. Hirschfeldt hänvisade till olika statliga utredningar där frågan om ett förbud mot vissa typer av föreningar eller organisationer har varit på tal. Enligt Hirschfeldt skulle ett förbud mot exempelvis rasistiska partier medföra att frågan blir avsevärt enklare att hantera. Samtidigt underströk han att ett förbud mot vissa typer av föreningar eller politiska partier endast kan ske på mycket goda grunder. Till stöd för denna restriktiva uppfattning nämnde han Europarådets Venedigkommission som gett ut allmänna riktlinjer för

när det är möjligt att förbjuda exempelvis ett politiskt parti. Enligt riktlinjerna är ett förbud mot politiska partier endast legitimt när partierna propagerar för våldsanvändning eller använder våld som ett politiskt medel. Om ett politiskt parti genom demokratiska medel vill upphäva vissa människors fri- och rättigheter eller till och med avskaffa demokratin (såsom vi känner till den) är det således inte möjligt att, enligt riktlinjerna, förbjuda sådana partier.

I likhet med Percy Bratt fann Hirschfeldt anledning att fästa särskild fokus vid regeringsformens första kapitel. Han delade Bratts uppfattning om att bestämmelserna i kapitlet måste tolkas i en gemensam kontext istället för isolerat från varandra. Hirschfeldt ansåg emellertid för sin egen del att den viktigaste bestämmelsen i sammanhanget är 1 kap. 1 § där folkstyret, den fria åsiktsbildningen och den representativa demokratin har kodifierats. Bestämmelsen ger uttryck för grundläggande demokratiska kärnvärden, menade Hirschfeldt. I detta ligger dock att de olika värden som kommer till uttryck i bestämmelsen, och i hela första kapitlet, måste vägas mot varandra. Det är således inte möjligt att bortse ifrån att den fria åsiktsbildningen är central för demokratin och att detta värde måste vägas mot exempelvis bestämmelsen om allas lika värde (och förbud mot diskriminering). Men enligt Hirschfeldt uppvisar såväl domstolspraxis som utlåtanden från JK och JO tyvärr en frånvaro av denna intresseavvägning. Detta kan emellertid bero på, menade han, att de ärenden som varit aktuella för prövning hos dessa instanser inkommit efter anmälan från partier eller organisationer som inte beviljats tillträde till skolor, och inte från exempelvis elever eller föräldrar som klagat på att partier eller organisationer beviljats tillträde till skolan. Till följd av detta har intresseavvägningen tyvärr blivit något ensidig.

6. Demokratins inneboende dilemma eller enbart en definitionsfråga?

Gäller inte skolplikten även i situationer där politiska partier har bjudits in till skolorna, undrade *Johan Hirschfeldt* med hänvisning till *Anna Skarheds* tidigare reflektioner där hon bl.a. anförde att regeringsformen trumfar skolplikten. Enligt henne handlar det om en avvägning där elevernas rätt enligt regeringsformen att inte behöva utsättas för politisk propaganda måste avvägas mot skolplikten. Dessutom, påpekade hon, är det ofta så saken hanteras i praktiken ute i skolorna. Elever som upplever att vissa inbjudna politiska partiers åsikter är stötande har haft möjlighet att, skolplikten till trots, inte närvara vid dessa tillfällen. Detta är olyckligt och långt ifrån en lösning på problemet, ansåg emellertid Hirschfeldt, eftersom en sådan ordning innebär att skolorna inte kan leva upp till sitt uppdrag att tillhandahålla en utbildning som vänder sig till alla elever.

Moderator *Clarence Craaford* riktade ett par direkta frågor till *Jonas Nordström*: Hur ska man hantera lärare som inte är beredda att ställa upp på den demokratiska

värdegrunden som kommer till uttryck i exempelvis regeringsformen 1 kap. 2 §? Och vilket ansvar har Skolverket att driva rättsutvecklingen framåt i denna fråga? Enligt Nordström är det viktigt att understryka att skolan inte är en värdeneutral plats men att undervisningen naturligtvis ska vara saklig och allsidig. Av detta följer att lärare måste följa den skolplan som gäller oavsett lärarens personliga åsikter. Det är naturligtvis problematiskt om en lärare inte kan förena sina privata åsikter med de skyldigheter som gäller enligt skolplanen och skollagen. Hur detta bör hanteras utifrån ett konstitutionellt perspektiv är emellertid svårt att säga men ytterst kan det bli fråga om att lösa frågan med stöd av arbetsrätten.

Vad gäller frågan om Skolverkets ansvar att driva rättsutvecklingen framåt menade Nordström att Skolverket, som ju bekant saknar egen beslutanderätt i frågan, i och för sig skulle kunna uppmana skolorna att fatta beslut i en riktning där större hänsyn tas till andra värden i regeringsformen än enbart kravet på objektivitet (något som för närvarande saknar stöd i praxis från domstol och yttranden från JK och JO). Å andra sidan, tillade han, har Skolverket i uppdrag som myndighet att informera rektorer om vad som gäller. Detta särskilt med hänsyn till att det är rektorerna, inte Skolverket, som riskerar att bli JO-anmälda för sina beslut. Enligt Nordström ligger det således inte i Skolverkets uppdrag att göra fristående tolkningar av regeringsformen eller andra relevanta regelverk utan snarare att informera om och i viss mån klargöra rättsläget för skolorna.

Samtidigt påpekade *Percy Bratt* att gränsen för yttrandefriheten är svårdragen. Som exempel uppmärksammade han bestämmelsen om hets mot folkgrupp i BrB 16 kap. 8 § som har tolkats olika av domstolarna och JK, där JK förefaller ha en något mer yttrandefrihetsvänlig inställning. Mot bakgrund av detta måste det rimligtvis vara en oerhört svår uppgift för rektorerna att avgöra när gränsen mot brott har passerats varför ytterligare vägledning från Skolverket torde vara påkallat.

Enligt *Lena Linnerborg* från Sveriges Skolledarförbund har emellertid de svåra tillämpnings- och gränsdragningsproblem som panellisterna talat om inte någon omedelbar motsvarighet i rektorernas vardag. Det flesta rektorer har enligt Linnerborg kunnat hantera frågan tillfredställande med hjälp av det stödmaterial som Skolverket arbetat fram. Hon menade också att det är viktigt att understryka att det för rektorerna främst handlar om att hur eleverna ska nå studiemålen i skolplanen snarare än att politiker få möjlighet att träffa eleverna. Denna skillnad är av stor betydelse för frågan om politiska partier ska medges tillträde till skolorna eftersom det för skolans vidkommande inte är nödvändigt att informationen kommer från politikerna själva. Dessutom har rektorerna möjlighet att ta i beaktande andra faktorer, med utgångspunkt i vad som är bäst för eleverna och deras möjligheter att nå studiemålen, som kan vara avgörande för frågan. Hit hör exempelvis elevernas ålder och mognad. Enligt Linnerborg saknar således påståendet, som förekommit i den mediala debatten, om att små barn skulle behöva utsättas för antidemokratiska partier i skolorna all verklighetsförankring.

Enligt *Anders Melbourne* grundar sig frågan, om hur skolorna ska förhålla sig till politiska partier, i vilken typ av demokrati vi vill eftersträva snarare än hur objektivitetskravet i regeringsformen 1 kap. 9 § ska tolkas. Melbourne påpekade att såvitt gäller demokratibegreppet har panellisterna beskrivit olika slags koncept där exempelvis Bratt inkluderar mänskliga rättigheter som en del av demokratin medan bl.a. Skarhed förefaller ha en något mer restriktivt hållning med åsiktsfriheten i fokus. Skillnaden i de olika synsätten är enligt Melbourne att i det förra fallet används demokratiargument för att neka vissa typer av partier tillträde till skolorna medan det i det andra fallet är just demokratiargumentet, med åsiktsfriheten i fokus, som ligger till grund för att även partier med exempelvis nazistiska sympatier ska medges tillträde till skolorna.

Maciej Zaremba delade Bratts och Hirschfeldts beskrivningar av rättsläget enligt vilka det uppstår en konflikt mellan olika värden som kommer till uttryck i bestämmelserna i regeringsformen. Givet detta, menade Zaremba, uppstår frågan om hur sådana konflikter ska lösas. Enligt honom kan det rimligtvis inte vara så att bestämmelserna och de värden som kommer till uttryck där har samma rättsliga värde. Enligt Zaremba är det svårt möjligt att förena principerna om allas lika värde och värdighet med en absolut tillämpning av objektivitetskravet, medan det däremot torde vara möjligt att upprätthålla objektivitetskravet med hänsyn till allas lika värde och värdighet. I den mån en hierarki är möjlig att utläsa måste, enligt Zarembas uppfattning, objektivitetskravet ge efter för de andra intressena som kommer till uttryck i regeringsformen.

Som en replik på Zarembas inlägg anförde Skarhed att hon för sin del inte delar uppfattningen om att det nödvändigtvis uppstår en konflikt mellan olika värden i regeringsformen. Med utgångspunkt i demokratibegreppet och det förhållandet att det enligt svenskt rätt är möjligt att bilda föreningar och politiska partier med antidemokratiska åsikter menade hon att objektivitetskravet medför att det inte är möjligt att avgränsa politiska partier på grund av deras åsikter eftersom detta, om något, vore odemokratiskt och knappast förenligt med regeringsformen. Skarhed tillade dock att det rimligtvis står samtliga lärare fritt att vara närvarande och, vid behov, bemöta antidemokratiska eller främlingsfientliga argument och åsikter om sådana presenteras i samband med ett besök av politiska partier.

7. Avslutande reflektioner

Vad utmärker en demokrati? Finns det olika former av demokrati? Är det skillnad på svensk demokrati, amerikansk demokrati och sydafrikansk demokrati? Och hur avgör vi om ett statskick ska betraktas som demokratiskt? I likhet med Anders Melbourne tror jag att frågan om politiska partier i skolan måste inledas med ett samtal kring vilken slags demokrati det är vi talar om. Sannolikt når vi aldrig fullständig klarhet. Men att inte ställa frågan alls är enligt min uppfattning inte ett alternativ. I

vart fall inte om vi ska förstå varandra för att gemensamt kunna lösa de utmaningar som väntar. Rättsfondens seminarium kring politiska partier i skolan illustrerar detta alltför väl. Så vad menar vi när vi talar om demokrati? Hur ska vi förstå regeringsformens inledande bestämmelser där det framgår att den offentliga makten i Sverige utgår från folket, att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och att den offentliga makten, emedan den ska utövas under lagarna, även ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet och med beaktande av objektivitet och saklighet? Det är många värderingar som ska inrymmas under ett paraply, demokratin. Många intressen som uppenbarligen, till skillnad från vad somliga hävdar, måste vägas mot varandra.

Givet det nu sagda är emellertid risken att man alltför snabbt avfärdar Skolverkets, och indirekt rektorernas, förhållningssätt till frågan om politiska partier i skolan. Att motivera sina beslut med hänvisning till objektivitetsprincipen framstår, i vart fall om man lyfter blicken och betraktar regeringsformen i dess helhet och under iakttagande av Europarätten, som något onyanserat. Å andra sidan har jag full förståelse för Nordströms invändning att Skolverket, i dess roll som myndighet, inte har i uppgift att driva rättsutvecklingen framåt. Denna uppgift ligger som vi vet typiskt sett på de högsta domstolarna. Men att motivera sina beslut och ställningstagande med hänvisning till att ”det är någon annans uppgift” att skrida till verket har historiskt sett aldrig varit ett framgångsrecept. Detta är naturligtvis inte Skolverkets fel utan möjligtvis är det så att vi, genom de principer som styr förhållandet mellan det allmännas olika institutioner, underskattar myndigheternas betydelse och roll i detta hänseende. I linje med Clarence Craaford frågar jag mig om inte Skolverket, under rådande förhållanden, när rättsområdet lider brist på vägledande domstolspraxis och där det kanske viktigaste avgörandet är över 30 år gammalt, bör ta ett större ansvar för att den rättsliga regleringen kring politiska partier tolkas i takt med tiden. Det har ju trots allt hänt en del sedan 80-talet. Samtidigt får man inte glömma att såväl JK som JO har uttalat sig i frågan vid flera olika tillfällen och att dessa uttalanden naturligtvis bidrar till rättsutvecklingen. Men min poäng kvarstår likväl och bestämmelserna i regeringsformen riktar sig som bekant även till de rättstillämpande myndigheterna, inklusive Skolverket.