

FN:s allmänna förklaring från 1948. Den innefattar bland annat rätten till liv, frihet och personlig säkerhet; förbud mot slaveri och tortyr; likhet inför lagen; rätt till en rättvis rättsprocess; förbud mot godtyckligt frihetsberövande; rätt till privatliv; asylrätt; rätt att ingå äktenskap; rätt till nationalitet; äganderätt; tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; yttrandefrihet och föreningsrätt. Svensk rätt ska tolkas så att den inte strider mot folkrättsliga åtaganden.

På europeisk nivå framgår mänskliga rättigheter av bland annat Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt, så att domstolar och andra myndigheter ska tillämpa konventionen som svensk lag. Dessutom har det slagits fast i grundlag att inga lagar eller andra föreskrifter får införas i strid med Europakonventionen (2 kap. 19 § RF). Även EU:s stadga ska tillämpas av svenska myndigheter, och i princip ha företräde framför svensk lag.

Högsta uttolkare av Europakonventionen är Europadomstolen i Strasbourg. Personer som anser sig ha fått sina rättigheter kränkta kan klaga till denna domstol. Högsta uttolkare av EU-stadgan är EU-domstolen i Luxemburg. Enskilda personer kan begära att nationella domstolar frågar EU-domstolen om hur stadgan och annan EU-rätt ska tolkas.

Härutöver finns också i svensk grundlag en katalog med grundläggande fri- och rättigheter, nämligen i 2 kap. RF. Även dessa ska svenska myndigheter givetvis respektera.

Svenska myndigheter måste alltså beakta rättighetsskydd i många regelverk på olika nivåer. Det kan också finnas nyansskillnader mellan innehållet i de olika regelverken. Överlag är det emellertid i princip samma rättigheter som skyddas, på i princip samma sätt, i de olika dokumenten. Nedan görs hänvisningar främst till den svenska grundlagen, men liknande bestämmelser finns även i andra regelverk.

Särskilt aktuella vid arbetet mot våldsbejakande extremism är opinionsfriheterna (avsnitt 4.1.1), vilka delvis hänger samman med skyddet för den personliga integriteten (avsnitt 4.1.2). Det är emellertid också viktigt att hålla i minnet att flertalet rättigheter är möjliga att begränsa (avsnitt 4.1.3). Slutligen bör uppmärksammas att myndigheter har särskilt små möjligheter att agera i förhållande till yttranden som framförs i tryckta skrifter och vissa andra medietyper som omfattas av särskilt grundlagsskydd (avsnitt 4.1.4).

1.1.1 Opinionsfriheterna

Opinionsfriheterna brukar liksom alla friheter klassificeras som antingen positiva eller negativa. Den förstnämnda kategorin betecknar friheten att exempelvis agera, tänka eller uttrycka sig som man vill. Negativa friheter innebär å andra sidan frånvaro av tvång eller förtryck.

De positiva opinionsfriheterna *yttrandefrihet*, *informationsfrihet*, *mötesfrihet*, *demonstrationsfrihet*, *föreningsfrihet* och *religionsfrihet*, skyddas i svensk grundlag genom 2 kap. 1 § RF.

Lagtext:

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 att 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.

2 kap. 1 § RF

På motsvarande sätt skyddas de negativa opinionsfriheterna genom 2 kap. 2 § RF. De innebär att ingen får tvingas att tillkännage sin åskådning i vissa hänseenden. Ingen får heller tvingas delta i exempelvis sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer, eller tvingas att tillhöra vissa typer av sammanlutningar.

De olika opinionsfriheterna har betydelse för den fria åsiktsbildningen. De hänger också ihop och är beroende av varandra. Exempelvis är inte informationsfrihet – alltså rätten att ta del av upplysningar och andras yttranden – så meningsfull om inte yttrandefriheten möjliggör att andra får sprida information och uttrycka sina åsikter.

Skyddet för opinionsfriheterna kan kräva svåra avvägningar i arbetet mot våldsbejakande extremism. Myndigheter får till exempel inte utan vidare vidta ingripande åtgärder mot personer på grund av deras yttranden.

1.1.2 Åsiktsregistrering och personlig integritet

En av de åtgärder som ibland kan underlätta arbetet mot våldsbejakande extremism är systematisk uppföljning av värderingar som olika personer har. I det sammanhanget måste emellertid förbudet mot åsiktsregistrering beaktas.

Lagtext:

Ingen svensk medborgare får utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

2 kap 3 § RF

Det finns alltså ett skydd mot att myndigheter registrerar enskilda personers åsikter. Detta gäller emellertid bara om registreringen enbart görs på grund av personens politiska åsikt. Regeringsformen hindrar alltså inte att uppgifter om åskådning registreras om det är relevant för ett annat objektivi godtagbart syfte, exempelvis i samband med en brottsutredning.

Ett mer generellt skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten ges också enligt 2 kap. 6 § RF. Skyddet hindrar att den enskildes personliga förhållanden övervakas eller kartläggs utan samtycke. Europakonventionen ställer upp ett ännu bredare skydd för rätten till privatliv (artikel 8).

I detta sammanhang kan också påminnas om att det finns regler om behandling av personuppgifter i EU:s allmänna dataskyddsförordning (ofta benämnd efter den engelska förkortningen GDPR). Såväl politiska åsikter som religiös övertygelse är exempel på uppgifter som betraktas som *känsliga* personuppgifter, vilka som huvudregel inte får registreras. Enligt lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) får myndigheter behandla sådana uppgifter bland annat om det är nödvändigt för ärendehandläggning eller inom hälso- och sjukvård och social omsorg (se särskilt 3 kap. 3 och 5 §§ dataskyddslagen). Lagen ställer emellertid också upp vissa begränsningar för behandlingen.

En del av myndigheternas personuppgiftshantering regleras också av särskilda registerförfattningar, såsom lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. För myndigheter som behandlar personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, såsom Polismyndigheten eller Kriminalvården, gäller brottsdatalagen (2018:1177). Enligt denna kan uppgifter som redan behandlas om en person kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen.

1.1.3 Begränsningar av mänskliga rättigheter

Opinionsfriheterna är förvisso mycket betydelsefulla för det demokratiska systemet, men de har ändå inte ansetts kunna vara helt obegränsade. Yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet och föreningsfrihet tillhör därför de fri- och rättigheter som under vissa förutsättningar får begränsas.

Generella krav på begränsningar av fri- och rättigheter finns i 2 kap. 20 § RF. Där framgår bland annat att det kan ske genom lagstiftning, vilket innebär att riksdagen beslutar om det. Vidare får begränsningar av rättigheterna bara göras om de är nödvändiga för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Lagar som begränsar de mänskliga rättigheterna får inte heller innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Ytterligare krav när det gäller begränsning av de ovannämnda opinionsfriheterna finns i 2 kap. 23–24 §§ RF. Där framgår bland annat att yttrandefriheten kan begränsas för att skydda sådana intressen som allmän ordning och säkerhet eller enskildas anseende och privatliv. Det framhålls också att det är särskilt viktigt att säkerställa vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Föreningsfriheten skulle kunna begränsas när det gäller sammanslutningar vars verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Det har framförts förslag om deltagande i terroristorganisationers verksamhet, vilket relaterar till föreningsfriheten (se nedan avsnitt 4.3.5).

I detta sammanhang kan också nämnas att det grundlagsstadgade rättighetskyddet är svagare för personer som inte är svenska medborgare. Bland annat

omfattas de inte av förbudet mot åsiktsregistrering, och regeringsformen ger i viss mån större utrymme för rättighetsbegränsningar (2 kap. 25 § RF).

De positiva opinionsfriheterna innebär alltså inte en ovillkorlig rätt att uttrycka vad som helst hur som helst. Riksdagen kan göra en avvägning mellan rättigheterna och andra skyddsvärda intressen. Exempel på svenska lagar som begränsar de positiva opinionsfriheterna är brottsbalken (nedan BrB) och ordningslagen (1993:1617) (se vidare nedan avsnitt 4.2 och 4.3).

Religionsfriheten kan inte begränsas enligt ovannämnda bestämmelser. I regeringsformen (till skillnad från bland annat Europakonventionen) är religionsfriheten tvärtom formulerad på ett sätt som endast tillåter begränsningar för utländska medborgare (2 kap. 25 § RF). Svenska medborgares religionsfrihet får alltså inte begränsas. Friheten anses emellertid inte innebära någon ovillkorlig rätt att utöva religion på sätt som strider mot andra rättsregler, exempelvis avseende slaktmetoder, månggifte eller barns läkarvård. Gränsdragningen avseende vad rättighetsskyddet omfattar kan vara svår och den aktualiserar även förbud mot att diskriminera på grund av religion eller annan trosuppfattning. Den närmare innebörden av religionsfriheten är därmed inte helt tydlig.

I Europakonventionen är religionsfriheten formulerad på ett sätt som tydliggör att begränsningar är möjliga. Europadomstolen har i anslutning till detta bland annat uttalat att stater inte behöver tillåta att religiösa grupper värvar anhängare genom att erbjuda materiella eller sociala fördelar, utövar otillbörliga påtryckningar på människor i nöd eller trångmål, eller använder våld eller hjärntvätt. (Europadomstolens avgörande i målet Kokkinakis mot Greece (appl. no. 14307/88)).

Sammantaget är fri- och rättigheterna inte obegränsade. Det är visserligen i princip inte upp till enskilda myndigheter att på egen hand besluta om begränsningar. Riksdagen har emellertid infört åtskilliga lagar som begränsar rättigheter och som myndigheterna har att följa.

1.1.4 Särskilt om tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

I Sverige finns ett detaljerat grundlagsskydd för yttranden i särskilda medier, genom de särskilda grundlagarna tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Rötterna till TF kan spåras tillbaka till år 1766. Den är tillämplig på tryckta skrifter, såsom böcker och tidningar. YGL kom betydligt senare, år 1991, och kompletterar TF genom att utvidga TF:s grundläggande systematik till nyare medieformer. Program i radio och TV samt DVD-skivor och liknande upptagningar omfattas av YGL. Även yttranden som görs på internet omfattas av YGL, under förutsättning att det finns ett så kallat utgivningsbevis eller att de framförs av etablerade medieaktörer.

När TF eller YGL är tillämplig finns ett starkare skydd mot censur och andra hinder för utgivning. Dessutom är ett mer begränsat antal gärningar straffbara, så kallade tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Exempelvis är hets mot folkgrupp och uppvigling tryck- och yttrandefrihetsbrott, men olaga integritetsintrång är det inte. Den krets av personer som kan hållas ansvariga för tryck- och yttrandefrihetsbrott är mycket liten och ofta begränsad till den så kallade ansvariga utgivaren. Det innebär att författare och meddelare ofta inte är ansvariga. Särskilda regler gäller också för åtal och domstolsprocess, såsom särskilt korta preskriptionstider.

Warnling-Nerep, W. och Bernitz, H. (2013). *En orientering i tryckfrihet & yttrandefrihet*. Femte upplagan. Stockholm: Jure.

1.2 Saklighet, opartiskhet och likabehandling

Utöver respekten för de mänskliga rättigheterna, är det ett generellt krav att myndigheternas verksamhet också ska präglas av saklighet, opartiskhet och likabehandling. Närmast följer en allmän genomgång av vad detta krav innebär (avsnitt 4.2.1). Därefter ges exempel på hur kravet påverkar myndigheters arbete inom ett urval områden, nämligen åsiktsyttringar i skolan (avsnitt 4.2.2), demonstrationer m.m. (avsnitt 4.2.3), uthyrning av lokaler (avsnitt 4.2.4) och offentliganställdas yttrandefrihet (avsnitt 4.2.5).

1.2.1 Allmänt

Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Detta är ett uttryck för de så kallade objektivitets- och likabehandlingsprinciperna. En grundprincip inom all offentlig verksamhet är att särbehandling inte får ske på grund av en enskilds personliga förhållanden, såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet, om det inte finns ett rättsligt stöd för det.

I praktiken kan kraven på saklighet, opartiskhet och likabehandling sammanfalla. De belyser emellertid olika sidor av myndigheternas agerande.

Saklighet innebär att myndigheter inte låter sig påverkas av irrelevanta omständigheter. Myndigheten får primärt söka ledning i författningstexter för att avgöra vad som är relevant. Om det inte ger tillräcklig ledning får man göra en mer generell bedömning av vad som är rimligt att myndigheten ska beakta.

Kravet på opartiskhet medför att myndigheter inte får gynna eller missgynna någon, vare sig i förfarandefrågor eller i beslut. Av detta följer också att myndigheter ska undvika situationer som typiskt sett gör att det kan finnas risk för att myndigheten inte agerar opartiskt. Även om en myndighetsanställd faktiskt skulle kunna förhålla sig neutral i ett ärende som rör en vän eller ovän, är det inte lämpligt att den anställde befattar sig med ärendet eftersom allmänheten kan tvivla på objektiviteten.

I kravet på likabehandling ligger att myndigheter måste agera på ett konsekvent sätt. Situationer som kräver avvägningar mellan olika sakliga omständigheter ska behandlas på samma sätt. Utfallet får inte variera på ett godtyckligt sätt. Myndigheter får visserligen lägga om sin praxis, men bara om det finns godtagbara skäl, exempelvis på grund av att yttre omständigheter har ändrats eller att det har visat sig att tidigare praxis har resulterat i oavsiktliga negativa konsekvenser.

Regeringsformens krav på saklighet, opartiskhet och likabehandling gäller generellt. De kommer emellertid också till uttryck i annan lagstiftning. Enligt 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Regler om jäv finns i 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900). Där framgår bland annat att om det finns någon särskild omständighet som gör att en myndighetsanställds opartiskhet i ett ärende kan ifrågasättas, får hon eller han i princip varken ta del i hand-

läggningen av ärendet eller närvara när ärendet avgörs. Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller ytterligare bestämmelser för 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.

Om man tar hänsyn till någons personliga åsikter anses i allmänhet att de ovan nämnda kraven inte är uppfyllda. Alla ska exempelvis få samma behandling oavsett vilka politiska uppfattningar de har. Myndigheter får emellertid givetvis vidta åtgärder om någons personliga uppfattningar leder till att hon eller han begår brott (jfr avsnitt 4.3). Personliga åsikter kan också i undantagsfall leda till andra följder som myndigheter får motverka. De kan exempelvis få vidta åtgärder mot allvarliga ordningsstörningar eller samarbetsvårigheter. I så fall krävs emellertid att det finns konkreta bevis för de problem som har uppstått eller befaras. Det är också viktigt att myndigheterna gör vad de kan för att säkra den enskildes fri- och rättigheter. I första hand måste myndigheterna vidta andra åtgärder än sådana som kan upplevas som betungande för den som exempelvis utnyttjar sin yttrandefrihet.

Som exempel på hur kraven på saklighet, opartiskhet och likabehandling kommer till uttryck kan några beslut av JO och JK nämnas.

I ett kommunalt kulturhus bedrevs fritidsverksamhet med syfte att vara en mötesplats för unga musikintresserade. I huset hade man affischerat om en stundande punkfestival. Affischen visade en satansfigur som bajsade på Jesus huvud. Verksamhetsansvarig tog ner affischerna och fick stöd av en kommundiensteman, med motiveringen att

- kulturhuset ska vara öppet för alla, förmedla sunda värdegrunder och respekt för alla människor
- det är en vedertagen praxis i kommunens övriga fritids- och skolverksamheter att det är verksamhetsansvarig/rektorer som avgör vad som är lämpligt att sätta upp på anslagstavlor/väggar i de lokaler där verksamheten utförs
- personer i olika åldrar och med olika intressen som besökt kulturhuset och sett affischen hade hört av sig till Studieförbundet och tyckt att den var oerhört kränkande och begärt att den skulle tas bort från musikhusets väggar.

Hanteringen anmäldes till JO, som konstaterade att yttrandefriheten visserligen kan inskränkas men endast under de förutsättningar som anges i regeringsformen. I JO-beslutet citeras även Hans Danelius bok *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis 2007*: "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 kan 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 vidsynighet utan vilka inget 'demokratiskt samhälle' kan existera." Vidare påtalades att alla som arbetar inom offentlig förvaltning enligt 1 kap. 9 § RF ska iaktta saklighet och opartiskhet. Om affischen hade haft ett brottsligt innehåll, såsom uppvigling eller hets mot folkgrupp, hade man som företrädare för det allmänna kunnat ingripa mot detta, men så var det inte i detta fall. JO framhöll även att kommunen visserligen kan ställa upp regler om vilka typer av budskap som får spridas i lokaler där kommunen svarar för verksamheten, men reglerna måste vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. JO fann att ingripandet mot affischen framstod som godtyckligt och uttryckte förståelse för att det i sitt sammanhang betraktats som censurerande (JO:s beslut dnr 1248-2008).

Ett annat JO-beslut gällde ett beslut av Linköpings kommun om att avboka musikgruppen Kartellen från en festival för ungdomar. JO uttalade att en kommun som deltar som en arrangör av en festival har stor frihet att bestämma vilken inriktning man vill att festivalen ska ha, vilket slag av musik som ska förekomma och vilka artister man vill anlita. Vid val av musik och artister innebär sällan objektivitetsprincipen någon begränsning för en kommun som arrangör. När det däremot blir fråga om att avboka en redan bokad artist kan objektivitetsprincipen aktualiseras. Ett sådant beslut får inte vara godtyckligt och det får inte grundas på artistens åsikter. För att minska risken för att komma i konflikt med objektivitetsprincipen bör kommunen också följa fastställda rutiner och ordinarie beslutsgång. Kommunen uppgav att kommunens värdegrund var ett skäl till beslutet, men JO påtalade att någon närmare beskrivning av värdegrunden inte redovisats. JO fann att beslutet stred mot objektivitetsprincipen, särskilt med beaktande av RF:s skydd för yttrandefriheten (JO:s beslut dnr 4602-2014).

Eslövs kommun tillät inte en konstnär, som på grund av tidigare verk var utsatt för mordhot, att delta i en utställning i kommunens regi. JK uttalade bl.a. följande: "Visserligen har en arrangör av en konstutställning i princip rätt att fritt välja vilka som ska delta i utställningen. Om – som i detta fall – ett offentligt organ står som arrangör för utställningen, måste dock i enlighet med nämnda bestämmelser en vägran av en presumtiv utställare ske på sakliga grunder. En sådan saklig grund skulle kunna vara att det av ordnings- eller säkerhetsskäl inte är försvarligt att låta en viss konstnär delta i utställningen. Naturligtvis får dock ordningshänsyn inte användas som ett 'svepskäl' för att hindra någon från att utnyttja sin grundlagsskyddade yttrandefrihet." (JK:s beslut dnr 2958-08-21).

JO har i ett par fall behandlat frågor om inköp av litteratur till folkbibliotek. Därvid har JO konstaterat att bibliotek får göra ett urval av vilka böcker som köps in. De principer för urvalet av böcker och andra medier som slås fast i bibliotekslagen får ses som ett utflöde av de krav som följer av 1 kap. 9 § RF och principerna om yttrande- och informationsfrihet i RF. När det gäller annan litteratur än skönlitteratur är den granskning av en boks vederhäftighet som görs vid biblioteken viktig för att fullgöra uppdraget att bidra till kunskapsförmedling. Det finns emellertid i princip inte något utrymme att beakta de värderingar och åsikter som kommer till uttryck i en bok. Därför får det inte förekomma att biblioteket avstår från att köpa in en bok med hänvisning till att den t.ex. förespråkar minskad invandring, ojämlig lönebildning eller avskaffande av den enskilda äganderätten. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på fri åsiktsbildning och allsidighet. En sådan urvalsgrund är inte heller förenlig med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. När det gäller debattböcker och liknande böcker kan innehållet i en text framstå som en redogörelse för ett sakförhållande. I sådana fall får bibliotek bedöma textens kvalitet med utgångspunkten att det är en faktatext, även om det i själva verket är författarens åsikter som förs fram i texten. Att avstå från att köpa in en bok för att den innehåller brottsliga yttranden står inte heller i strid med objektivitetsprincipen, även om de uttrycks som åsikter (JO 2017/18 s. 569 och JO 2017/18 s. 560).

1.2.2 Åsiktsyttringar i skolor

En situation som i praktiken har väckt frågor om saklighet, opartiskhet och lika-behandling är politiska åsiktsyttringar i skolor. Det har bland annat handlat om att bjuda in partier till debatter inför skolval eller att tillåta organisationer att ha borbord eller dela ut flygblad. Särskilt svåra frågor uppkommer i förhållande till

åsikter som kommer i konflikt med skolornas uppdrag att verka för värderingar som demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet (1 kap. 5 § skollagen (2010:800)).

Å ena sidan råder skolplikt i grundskolan och förskoleklass. Det innebär att elever inte kan välja att stanna hemma för att undvika åsikter som de anser stö-
tande. I linje med detta har skolan ett särskilt ansvar att verka mot kränkningar och diskriminering. Å andra sidan behöver alla elevers yttrande- och åsiktsfrihet respekteras. Som en del av skolans demokratiska uppdrag kan det också vara av värde att elever ges möjlighet att möta olika politiska åsiktsyttringar.

Ibland beskrivs skolans demokratiska uppdrag genom 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 förmå-
gor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin. Politisk information i skolan ska därmed ses som en integrerad del av undervisningen och/eller utbildningen. I SOU 2016:4 diskuteras mer ingående hur skolor bör hantera bland annat detta uppdrag i förhållande till elevers och andras yttranden i skolan.

Efter förslag från denna utredning har nu uttryckligen slagits fast i 1 kap. 5 a § skollagen att om politiska partier bjuds in till skolor, får antalet begränsas till samtliga de partier som är representerade i antingen riksdagen, vald församling i en eller flera kommuner eller i Europaparlamentet. Skolorna får också göra urval på andra objektiva grunder. Elever kan dock, som ett led i utbildningen, ges möjlighet att på lämpligt sätt få ta del av information från andra politiska partier som har anmält intresse av att få medverka, men som inte har bjudits in.

JO har i flera fall med hänvisning till 1 kap. 9 § RF framhållit att skolor måste agera sakligt och opartiskt i förhållande till åsiktsyttringar, och behandla olika åsikter lika. Åtgärder får inte vidtas för att förhindra någon viss åsiktsyttring från att framföras.

Det kan exempelvis gälla att ett parti inte har fått ordna ett bokbord i skolan. Ett par beslut kan exemplifiera hur JO har bedömt sådana situationer.

En skola är inte en allmän plats, och yttrandefriheten enligt regeringsformen innefattar inte någon rätt för medborgarna, eller för en sammanslutning, 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 betonar i detta sammanhang 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 till-
gång till saklig och allsidig kunskap. Skolan har ett ansvar för att ge elever den kunskapen så att eleverna själva kan bilda sig en uppfattning. När skolledningen tar ställning till om ett politiskt parti ska få tillträde till en skola för att sprida sitt budskap måste emellertid den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § reger-
ingsformen beaktas (JO 2016/17 s. 610).

Ibland hävdar skolledningen också att ett partis bokbord utgör en risk för ord-
ningen på skolan. JO har konstaterat att under vissa förhållanden kan 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. Den ovan nämnda objektivitetsprincipen måste iakttas, och ordningsskäl får inte användas som svepskäl för att utesluta ett parti på grundval av de åsikter som partiet väntas föra fram.

Om inte de faktorer som ligger till grund för bedömningen att säkerheten inte skulle kunna upprätthållas konkretiseras, kan slutsatsen dras att det inte föreligger några klart påvisbara negativa konsekvenser för ordningen. Ett avslagsbeslut kan i så fall antas ha ett i vart fall indirekt samband med de åsikter som förväntas föras fram, vilket medför att objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF inte iakttas (JO 2013/14 s. 546).

1.2.3 Demonstrationer och ordningslagen

Grupper kan också vilja genomföra åsiktsyttringar i form av demonstrationer. Det är ordningslagen (1993:1617) som reglerar arrangemang av allmänna sammankomster och särskilda tillställningar. Demonstrationer och offentliga gudstjänster är exempel på sådana allmänna sammankomster som omfattas, vilket framgår av 2 kap. 1 § ordningslagen.

För att få anordna en sådan sammankomst på offentlig plats krävs tillstånd från Polismyndigheten enligt 2 kap. 4 och 6 §§ ordningslagen. Polisen får vägra en allmän sammankomst endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller i dess omedelbara omgivning, som en direkt följd av den, eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. Detta framgår av 2 kap. 10 § ordningslagen, vilken hänger direkt samman med regeln om begränsningar i yttrandefriheten i 2 kap. 24 § första stycket RF.

Primärt är det alltså polisen som prövar om en demonstration får genomföras. Om en demonstration konkret berör andras rättsligt erkända intressen kan de överklaga till domstol. Som exempel på tillämpning av ordningslagen kan följande fall nämnas.

Polismyndigheten hade beslutat att bevilja Nordiska motståndsrörelsen (NMR) tillstånd till allmän sammankomst genom att dela ut flygblad och valsedlar samt skylta m.m. på flera platser i Kungälv kommun under ungefär en månad före valet och en vecka efter det. Kommunen överklagade Polismyndighetens beslut till förvaltningsrätten. Kommunen anförde bland annat att tidigare sammankomster med NMR hade medfört hot och våld samt att ett visst lokalpolisområde hade påtalat att det förelåg en mycket stor risk för allvarliga ordningsstörningar och att den långa söktiden innebar att polisen hade svårt att hantera situationen operativt och taktiskt. Förvaltningsrätten fastslog för det första att kommunen har ett av rättsordningen erkänt intresse i frågan, eftersom den rör ordning och trivsel, vilket är allmänt knutet till kommunen. Därmed ansågs kommunen ha talerätt trots att kommunen inte var part i det beslut som fattats av Polismyndigheten. Vidare konstaterade domstolen att ordning och säkerhet är faktorer som får innebära inskränkningar i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna (de positiva opinionsfriheterna). Domstolen fann att man endast undantagsvis, och först när andra möjligheter att förebygga oroligheter är uttömda, kan vägra tillstånd till en allmän sammankomst som stöds av mötes- och demonstrationsfriheten. Tillstånd bör inte vägras enbart på grund av att man kan förvänta sig angrepp på deltagarna från åskådare eller motdemonstranter. Vidare konstaterades att tidigare NMR-arrangemang visserligen hade föranlett ordningsstörningar, men eftersom Polismyndigheten hade vidtagit vissa organisatoriska åtgärder för att samordna insatser som hade med valet att göra, och därmed hade bedömt att ordningen borde kunna upprätthållas, fann domstolen att kommunens invändningar inte medförde skäl att vägra NMR tillstånd till allmän sammankomst. Kommunen överklagade målet till Kammarrätten i Göteborg, som avslog överklagandet och gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten (Kammarrätten i Göteborg dom 2018-08-24 i mål nr 4060-18).

NMR ansökte om tillstånd att hålla allmän sammankomst (demonstration) i centrala Göteborg den 30 september 2017, vilket var samma dag som Bokmässan skulle hållas på Svenska Mässan. Polismyndigheten beviljade ansökan, dock med vissa villkor angående tider och färdväg som avvek från ansökan. Polisens beslut överklagades till förvaltningsrätten av såväl NMR som av Judiska församlingen och Svenska Mässan. NMR yrkade att få tillstånd i enlighet med ansökan. Judiska församlingen yrkade att demonstrationen skulle ske en annan dag och längre från synagogan. Församlingen anförde även att NMR:s demonstration kunde orsaka ett sådant obehag för dess medlemmar att dessa hindrades att utöva sin rätt till religionsfrihet samt att demonstrationen i sig kunde utgöra hets mot folkgrupp.

Förvaltningsrätten konstaterade att ett beslut om att NMR inte alls skulle tillåtas att demonstrera på den aktuella dagen inte kunde vara aktuellt. Ett sådant beslut skulle i princip innebära ett fullständigt avslag på ansökan och mot bakgrund av polisens uppfattning och bedömning av frågan om ordning och säkerhet var det inte att betrakta som helt nödvändigt. När det gällde förhållandet mellan religionsfriheten och demonstrationsfriheten i detta fall framhöll förvaltningsrätten dels att Europakonventionen visserligen innebär att mötes- och yttrandefriheten är lika mycket värda och måste vägas mot varandra, men även att regeringsformen tydligt anger att demonstrationsfriheten endast får begränsas av skäl som ordning och säkerhet eller trafik. Domstolen klargjorde även att om brott, som hets mot folkgrupp, skulle begås vid en demonstration ska polisen ingripa då, och att man inte kunde vägra demonstrationen av detta skäl. Angående färdväg och samlingsplats gjorde dock förvaltningsrätten bedömningen att just denna dag, då Bokmässan ägde rum och den judiska högtiden Jom Kippur också firades, fanns det anledning att ställa särskilt höga krav på bedömningen av ordning och säkerhet. Det kunde till exempel finnas risk för fysiska angrepp mot demonstranterna. Förvaltningsrätten ändrade därför polisens beslut, så att färdvägen för demonstrationen kortades och såväl samlingsplatsen som slutdestinationen flyttades.

Domen överklagades till kammarrätten förutom av NMR, nu även av Svenska fotbollförbundet, eftersom den nya slutdestinationen för demonstrationen skulle vara nära en fotbollsmatch som förväntades få många åskådare. Polismyndigheten anförde även bland annat att ändring av en planerad demonstration så nära i tid (kammarrättens dom meddelades den 29 september) innebar svårigheter att upprätthålla allmän ordning och att ett tidigareläggande av sluttiden för demonstrationen skulle förbättra förutsättningarna. Kammarrätten ändrade förvaltningsrättsdomen endast på denna sista punkt och tidigarelade sluttiden (Kammarrätten i Göteborg dom 2017-09-29 i mål nr 5083-17 och 5084-17).

1.2.4 Uthyrning av lokal

De flesta kommuner hyr ut idrottsanläggningar, skolor, föreläsningssalar och teatersalar, samlingsalar och dylikt på kortare eller längre basis. I många kommuner finns också en uttalad politisk ambition att kommunens lokaler ska nyttjas i så stor utsträckning som möjligt istället för att stå tomma. Kommunerna och regionerna har en viktig roll i arbetet med att skapa goda förutsättningar för ett rikt kulturliv och för idrotts- och fritidsaktiviteter för barn och unga. I samband med denna verksamhet kan det uppkomma frågor om hur kommuner ska agera när olika extrema och/eller våldsbejakande organisationer vill hyra kommunala lokaler.

Kommuner har ingen skyldighet att hyra ut lokaler, och får också bestämma i vilken utsträckning och till vilka ändamål sådan eventuell uthyrning ska ske. Det bör också vara möjligt att bestämma i vilka fall en lokal inte ska hyras ut,

om de villkor som ställs är förenliga med objektivitets- och likabehandlingsprinciperna. Villkoren bör vara på förhand fastställda och dokumenterade, så att det inte kan finnas utrymme för godtycke i det enskilda fallet. Det handlar alltså om att fastställa vilka villkor som gäller, oavsett vilken organisation eller person som kan komma att bedömas med hänsyn till ovan nämnda principer om likabehandling, saklighet och opartiskhet. Vidare ska kommunen också följa de rutiner och den beslutsgång som fastställts.

I detta sammanhang ska kommunen också beakta yttrandefriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten, vilka innebär att en myndighet inte utan lagstöd får ingripa, vare sig formellt eller informellt, mot att någon använt sig av dessa grundlagsskyddade rättigheter. Rättigheterna får inte begränsas enbart på grund av skillnader i politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning. De kan bara begränsas om det är motiverat av ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och inte utöver vad som är nödvändigt.

Mötesfriheten, demonstrationsfriheten och yttrandefriheten kan begränsas om det krävs av ordnings- eller säkerhetsskäl i det specifika fallet. JO och JK har uttalat att ordningshänsyn inte får åberopas som ett ”svepskäl” för att hindra vissa sammankomster eller en viss organisations verksamhet. Det allmänna har också ett visst ansvar för att i första hand försöka avhjälpa de problem som kan uppkomma avseende ordning och säkerhet (se till exempel JO:s beslut dnr 5221-2014 och JK:s beslut dnr 2958-08-21).

Det har egentligen inte någon betydelse huruvida ordningen befaras åstadkommas av den som hyr lokalen (eller i ordningslagens fall den som söker tillstånd) eller någon annan, till exempel om det är en kontroversiell sammankomst som kan orsaka motdemonstrationer eller liknande. Däremot ska kommunen göra en utredning och dokumentera vilka anledningar som finns att befara ordningsstörningar och vilka åtgärder som rimligen kan vidtas för att motverka sådana.

Ordningslagen reglerar hur och i vilken utsträckning rättigheterna i regeringsformen kan begränsas, när detta krävs på grund av att ordning och säkerhet inte kan säkerställas. Ordningslagen ska visserligen tillämpas av polisen när det rör sig om offentliga platser, allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, men den intresseavvägning som aktualiseras är inte helt väsensskild från när en kommun upplåter en lokal. Av ordningslagen 2 kap. 10 § framgår att en allmän sammankomst endast får vägras tillstånd om ”det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi”. Om regeln kan man i förarbeten utläsa att demonstrationer inte bör vägras enbart av den anledningen att man kan förvänta sig angrepp på demonstranterna från deltagarna i en motdemonstration (prop. 2005/06:11, s. 12). Polisen kan ju normalt förebygga sådana ordningsstörningar på mindre ingripande sätt, till exempel genom att spärra av områden eller utrymmen.

Det är inte klagjort huruvida det är förenligt med objektivitets- och likabehandlingsprinciperna att vid kommunal lokaluthyrning ställa upp villkor om vilka värderingar en hyresgäst får ha eller ge uttryck för. JO har i några närliggande ärenden kritiserat kommunala verksamheter för brister avseende objektivitet och respekt för yttrandefriheten (se exempel nedan). Om kommunen, som ett led i arbetet mot våldsbejakande extremism, ändå väljer att ställa upp villkor avseende sådant som till exempel att användare av lokalerna ska främja och

respektera demokratiska grundprinciper och/eller jämställdhet mellan män och kvinnor, måste dessa i vart fall vara tydligt formulerade på förhand. Om kommunen väljer att ha en sådan policy bör kommunen även inrätta ett arbetssätt som innebär någon form av kontroll i anslutning till uthyrningsverksamheten. Det vill säga det bör då finnas ett förfarande där man prövar om den som ska hyra också lever upp till de villkor som har fastställts.

För att illustrera vad som krävs vid uthyrning av lokaler kan följande fall nämnas.

JO riktade kritik mot en nämnd i Göteborgs stad då stadsbiblioteket hade sagt upp ett avtal om lokalhyra med hänvisning till risken för ordningsstörningar. Det var fråga om upplåtelse av en lokal för en föreläsning som skulle hållas med anknytning till ämnet "invandring och mörkläggning". Till omständigheterna hörde att den planerade föreläsningen blev kritiserad i medier och att kontakterna med polisen endast hade resulterat i besked om att läget var svårbedömt. JO framhöll att det visserligen kan vara motiverat att ställa in arrangemang av ordnings- eller säkerhetsskäl, men att det inte får bli "svepskäl" för sådana beslut samt att "om myndigheter faller undan för tillfälliga eller varaktiga opinioner, och låter innehållit i ett framförande påverka beslut till exempel om att hyra ut en lokal, kan detta leda till en urholkning av de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet, vilket är allvarligt" (JO 2016/17 s. 671).

"Regler om vilka budskap som får spridas i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av budskapets innehåll" (JO 2010/11 s. 619 I). JO har vidare uttalat att en bedömning av om ett politiskt parti ska ges tillträde till en skola inte får göras beroende av vilka åsikter som partiet kan förväntas föra fram (se till exempel JO 2016/17 s. 610 och JO 2013/14 s. 546).

1.2.5 Offentliganställdas yttrandefrihet och åsiktsfrihet

Frågor om yttrandefrihet och åsiktsfrihet kan ställas på sin spets när offentliganställda uttrycker åsikter som uppfattas som extremistiska. Myndigheterna måste i sådana fall respektera de anställdas yttrandefrihet och åsiktsfrihet samt iakttä saklighet, objektivitet och likabehandling i förhållande till dem. Samtidigt kan det finnas ett intresse att agera för att upprätthålla förtroendet för att myndighetens verksamhet bedrivs sakligt och objektivt i förhållande till allmänheten.

I princip ska det allmänna, såväl staten som kommuner, som arbetsgivare respektera inte bara personalens åsikts- och yttrandefrihet utan även meddelarfriheten. Meddelarfriheten regleras i 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL, och innebär att alla får meddela uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av TF eller YGL (dock finns det vissa sekretessbelagda uppgifter som inte får lämnas ut för publicering, så kallad kvalificerad sekretess, och detta anges i så fall i slutet av aktuellt kapitel i OSL, se till exempel 26 kap. 15 § OSL och 35 kap. 24 § OSL). Efterforskandeförbud och repressalieförbud innebär att myndigheter eller allmänna organ som huvudregel inte får försöka ta reda på vem som har meddelat uppgifter eller meddelande för publicering och inte heller ingripa på något sätt mot en person för att den har gjort det (3 kap. 4 och 5 §§ TF och 2 kap. 4 och 5 §§ YGL). I praxis har offentliganställda även givits i princip lika stor frihet att yttra sig i medier som inte omfattas av TF eller YGL.

Förutsättningarna för att avskeda eller säga upp en arbetstagare som redan har en anställning regleras i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Av 7 och 18 §§ LAS framgår att avsked bara kan komma i fråga om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren och att en uppsägning ska vara sakligt grundad. Brottslighet hos arbetstagaren kan i vissa fall vara en sådan saklig grund, särskilt om brottsligheten sker i anslutning till arbetet eller riktas mot arbetsgivaren. Det finns särskild litteratur och en stor mängd rättsfall från Arbetsdomstolen som kan ge ledning om gränsdragningar i dessa frågor.

Enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) får anställda vid myndigheter inte inneha förtroendeskadliga bisysslor. Om en anställd uttrycker åsikter som gör att det finns goda skäl att ifrågasätta opartiskheten i ett visst ärende, får den anställde enligt 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900) inte delta i handläggningen av det ärendet. Det ställs emellertid mycket höga krav på att myndigheter ska kunna lägga fram konkreta bevis på att förtroendet till den anställde eller myndigheten skadas. De allra flesta fall som har prövats har resulterat i att myndigheter som har vidtagit åtgärder mot anställda har kritiserats.

Arbetsdomstolen, JO och JK har åtskilliga gånger betonat vikten av yttrandefrihet, exempelvis i följande fall.

JK har uttalat vikten av att den som företräder en myndighet eller ett allmänt organ särskilt beaktar meddelarfrihetens stora betydelse som ett värn för yttrande- och informationsfriheten i vårt samhälle. Om en företrädare för en myndighet vidtar åtgärder med anledning av en publicering måste hen beakta risken för att åtgärden kan uppfattas som ett uttryck för missnöje med att anställda uttalar sig om myndigheten offentligt. Så är fallet även om syftet med åtgärden inte är att efterforska vem som har lämnat uppgifter till medierna. En myndighetsföreträdare får aldrig vidta åtgärder eller uttala sig på ett sätt som ger intryck av att myndigheten har en negativ inställning till att de anställda utnyttjar sin grundlagsfästa meddelarfrihet (JK:s beslut dnr 721-17-3.2).

Ett annat ärende hos JK gällde en kommunal skola som hade stängt av en lärare från undervisning, på grund av att twitterinlägg som läraren gjort inte ansågs vara förenliga med skolans värdegrund. JK klargjorde att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare kan inte kräva att dess anställda utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när värderingarna avviker från det som arbetsgivaren står för. Då skolan inte ens har gjort gällande att läraren i sin yrkesutövning har åsidosatt skolans värdegrund, eller att läraren hade åsidosatt den saklighet och opartiskhet som följer av offentlig anställning, hade kommunen inte rätt att stänga av läraren från undervisning (JK:s beslut dnr 7507-15-21).

JO kritiserade en kommun som gått ut med ett nyhetsbrev till cheferna angående de anställdas kontakter med medierna. I brevet angavs visserligen att alla har yttrande- och meddelarfrihet men man meddelade även att anställda inte fick kontakta medier på arbetstid, att medierna inte fick komma in i lokalerna och att man som anställd inte fick uttala sig om sådant som lyder under sekretess. JO påpekade i beslutet att en offentlig arbetsgivare inte kan förbjuda anställda att ha kontakt med medier på arbetstid generellt, utan endast om mediekontakterna inkräktar på arbetet i den akuta arbetssituationen. JO konstaterade vidare att brevet gav intrycket att de anställdas yttrandefrihet var mer begränsad än den i själva verket är, vilket är oacceptabelt (JO:s beslut dnr 6024-2017).

Ett polisbefäl i Malmö hade skickat nedvärderande och kränkande meddelanden om invandrare till företrädare för Malmö stad. För detta avskedades polisbefälet från sin anställning. Innehållet i meddelandena innebar även att polisbefälet åtalades för hets mot folkgrupp. (Tingsrätten fann dock i det brottmålet att meddelandena visserligen utgjorde sådant uttryck för missaktning som kunde medföra straffansvar men att det inte var styrkt att det varit polisens avsikt att meddelandena skulle få sådan spridning som krävs för att straff för hets mot folkgrupp kan vara aktuellt.) Polisförbundet drev sedan frågan om huruvida avskedandet i arbetsdomstolen varit förenligt med anställningsskyddslagen. Staten, som arbetsgivare, hävdade att polisbefälets agerande var ägnat att skada allmänhetens förtroende för polisen. Arbetsdomstolen konstaterade dock att polisen utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet, och att omständigheterna inte varit sådana att det förelåg skäl för avskedande eller saklig grund för uppsägning. Avskedandet ogiltigförklarades av domstolen (Arbetsdomstolen, AD 2007 nr 20).

En kommun hade återtagit ett erbjudande om anställning på ett HVB-hem efter att personen ifråga hade uttalat sig i sociala medier på ett sätt som kommunen uppfattade som islamisthat och starka åsikter om emottagande av muslimer. Kommunen ansåg att det skulle vara olämpligt att anställa honom på ett HVB-hem för ensamkommande barn, varav många kommer från muslimska länder. JO berörde inte närmare innehållet i uttalandena, utan konstaterade bara att nämnden inte hade påstått att han hade misskött sina arbetsuppgifter eller att det fanns befogad anledning att tro att han skulle kunna komma att missköta dem i framtiden. Därför kritiserades nämnden (JO:s beslut dnr 410-2017).

En kurator vid en kommunal skola hade gillat ett Facebookinlägg som bestod av bilder av personer som avled under skolattacken i Trollhättan och en uppmaning att hålla vissa namngivna politiker och journalister ansvariga. I en skrivelse från ordföranden i kommunens gymnasienämnd uttalades att inlägget var uppenbart olämpligt. JO menade att detta kränkte kuratorns yttrandefrihet och kritiserade därför utformningen av skrivelsen (JO 2018/19 s. 283).

Vidare läsning

Bull, T. (2012). "Objektivitetsprincipen". I: Marcusson, L. (red.). *Offentlighetsprinciper*. Andra upplagan, s. 97–132. Stockholm: Iustus.

Helmius, I. (2017). "Skolans arbete mot våldsbejakande extremism". I: Scheutz, S. (red.): *Likvärdig utbildning*. Stockholm: Jure.

Hinn, E. m.fl.: *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. Tredje upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Lunning, L. och Toijer, G. (2016). *Anställningsskydd: en lagkommentar*. Elfte upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Pfeifer, K. (2019). *Lagen om offentlig anställning. En kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Regeringens proposition 2017/18:17. *Politisk information i skolan*.

Regeringskansliet (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Informationsmaterial från Finansdepartementet. Diarienummer S2013.011. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2013/10/s2013.011/>

Skolverket (2018). *Redovisning av uppdrag att utreda vilken roll utbildningen inom skolväsendet har i arbetet mot våldsbejakande extremism enligt gällande rätt*. Diarie-nummer 2018:106.

<https://www.skolverket.se/publikationer?id=3989>

SOU 2016:4. *Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget*. Betänkande från Utredningen om politisk information i skolan.

Strömberg, H. och Lundell, B. (2011). *Allmän förvaltningsrätt*. Tjugofemte upplagan. Lund: Liber.

Åberg, K. (2017). *Ordningsslagen. Kommentarer och rättspraxis*. Fjärde upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

1.3 Brottslig verksamhet

Större delen av extremistmiljöernas verksamhet är fullt laglig, såsom opinionsbildning, lagliga aktioner, demonstrationer och manifestationer samt andra sociala aktiviteter såsom konserter, fester och evenemang. I genomsnitt är dock personer inom politiska extremistiska miljöer mer kriminellt belastade än personer i samma ålder, även om långt ifrån alla deltar i politisk brottslighet.

Om våldsbejakande retorik går från ord till handling, gäller generella brottsbestämmelser, exempelvis vid misshandel (3 kap. 5 § BrB), hets mot folkgrupp (avsnitt 4.3.1) eller andra brott mot allmän ordning (avsnitt 4.3.2) eller mot enskilda personer (avsnitt 4.3.3). Brott kan betraktas som särskilt allvarliga om syftet är kränkande och diskriminerande, så kallade hatbrott (avsnitt 4.3.4). Det finns också särskild lagstiftning mot terrorism (avsnitt 4.3.5). Bestämmelserna om brott utgör tydliga yttersta gränser för vad samhället accepterar, hur fri- och rättigheter har begränsats samt vad myndigheter ska motverka.

1.3.1 Hets mot folkgrupp

Lagtext:

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, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck, döms för hets mot folkgrupp till fängelse i högst två år eller om brottet är ringa, till böter.

16 kap. 8 § BrB, jfr 7 kap. 6 § TF

Att få uttrycka åsikter och få ta del av andras yttranden är mänskliga rättigheter och grundläggande förutsättningar för ett demokratiskt samhälle. Detta innebär att det ofta är godtagbart att uttrycka sig kränkande på ett sätt som anses stötande, av staten eller av många människor. Yttrandefriheten kan emellertid begränsas (se ovan avsnitt 4.1.3).

Bestämmelser som straffbelägger hets mot folkgrupp har funnits sedan 1948, och har modifierats flera gånger sedan dess. I den tidiga lagstiftningen var det direkt hat mot en grupp som åsyftades med ”hets”. Sedan en lagändring 1970

är det idag tillräckligt att en grupp utsätts för missaktning. I samband med att bestämmelsen 2003 utvidgades till att också inkludera sexuell läggning, uttrycktes följande i förarbetena:

”Den nuvarande lagstiftningen om hets mot folkgrupp innehåller också begränsningar så att inte varje yttrande som innehåller omdömen om en viss grupp eller varje uttryck för missaktning är straffbelagt. Således sägs i förarbetena bl.a. att det för straffbarhet bör krävas att det är fullt klart att uttalandet överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. 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.” (prop. 2001/02:59, Hets mot folkgrupp m.m., s. 41).

Det måste alltså finnas utrymme för att få göra kritiska eller liknande uttalanden straffritt. Samtidigt som bestämmelsen ska skydda mot förföljelse och trakasserier, får yttrandefriheten inte begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Huruvida inskränkningen i yttrandefriheten är proportionerlig beror på situation och sammanhang, och måste därmed avgöras i varje enskilt fall. Det finns ett flertal rättsavgöranden på området, från både svenska domstolar och Europadomstolen, varav vissa refereras nedan.

Det kan ibland vara en hårfin gräns mellan att uttrycka missaktning mot en folkgrupp och att kritisera eller häckla till exempel religiösa riter, profeter eller skrifter som olika grupper håller heliga. Toleransen för att ifrågasätta och rikta kritik mot själva tron och dess uttrycksformer måste emellertid vara hög. Det är tillåtet driva gäck med religion, politik och andra uppfattningar. På samma sätt som det är tillåtet att uttrycka sin tro eller otrohet i religiösa frågor är det tillåtet att bekänna sin trohet mot kommunism eller nazism eller någon annan totalitär ideologi. Ismer av alla slag kan kritiseras, men utövarna bör i övrigt lämnas i fred att utöva sin tro och att försöka övertyga andra om de så önskar.

Med *yttranden* avses bilder likaväl som ord. Att bära symboler som till exempel ett hakkors kan anses utgöra hets mot folkgrupp. Även nazisthälsningar kan bedömas som hets mot folkgrupp. Den kontext som en symbol eller ett uttalande förekommer i kan då ha betydelse.

I juli 2018 tillsatte regeringen en särskild utredare för att gå igenom praxis avseende hets mot folkgrupp och tillämpningen i fråga om symboler, samt att överväga om lagstiftningen behöver ändras. Uppdraget redovisades den 29 maj 2019. Utredningen, som innehåller just en genomgång av praxis, kom fram till att den nuvarande straffrättsliga regleringen i fråga om rasistiska och liknande symboler är ändamålsenligt utformad, och man föreslog därmed inga lagändringar (SOU 2019:27).

Som ovan nämndes (avsnitt 4.1.4) gäller speciella regler för ingripanden mot yttranden som framförs i medietyper som omfattas av TF eller YGL, alltså bland annat tryckta skrifter, tv och webbsidor som det finns utgivningsbevis för. Reglerna innebär bland annat att bara ett begränsat antal brottsbestämmelser – däribland bestämmelsen om hets mot folkgrupp – kan bli tillämpliga och att bara JK kan besluta om åtal. Myndigheter får i princip inte på egen hand ingripa mot sådana yttranden. I princip görs emellertid samma bedömning av vilka yttranden som ska anses oacceptabla. Därför ges här exempel på yttranden som framförts i både medier som omfattas och medier som inte omfattas av TF och YGL. Som illustration till bedömningen av vad som är brottsligt kan följande fall nämnas.

På en campingplats hade man satt upp en skylt med budskapet att "Zigenare får ej beträda campingen". HD fann här att skylten, som riktade sig till "zigenare" överlag, innebar ett sådant uttryck för missaktning som utgör hets mot folkgrupp, om än ringa (NJA 1982 s. 128).

En yngling befann sig 1995 utanför en butik iförd kläder med symboler som solkors, örn med odalruna, Livets träd och odalrunan. HD konstaterade att dessa märken och symboler förknippas med 30- och 40-talets nationalsocialism och idéer om rasöverlägsenhet och rashat. Domstolen påtalade även att bärande av enstaka sådana märken i sig kanske inte skulle innebära spridande av meddelande som uttrycker missaktning mot folkgrupp, men då dessa kombineras med till exempel klädsel av viss färg och visst snitt kan helheten ändå utgöra sådant meddelande. Genom att bära märkena bland andra människor hade ynglingen spridit ett meddelande som uttrycker missaktning av människor tillhörande andra folkgrupper än den nordiska. Ynglingen dömdes för hets mot folkgrupp (NJA 1996 s. 577).

JK har beslutat att inte inleda förundersökning avseende en trycksak med den så kallade tyrrunan. JK förklarade i beslutet att när hets mot folkgrupp ska prövas som tryckfrihetsbrott är det endast trycksaken i sig som ska beaktas (jfr hets mot folkgrupp i BrB, då kontext och bakgrund kan ha betydelse). Vem som sprider ett visst exemplar av skriften eller ett visst meddelande har alltså inte någon betydelse. Vid bedömningen av om det är fråga om ett tryckfrihetsbrott ska även den så kallade instruktionen i 1 kap. 4 § TF beaktas. Den avser att inskränka tryckfrihetens betydelse. JK har vid ett flertal tillfällen bedömt tryckta skrifter där en så kallad tyrruna avbildats ensam eller tillsammans med olika yttranden. I de fallen har uppgifterna inte ansetts kunna innefatta tryckfrihetsbrottet hets mot folkgrupp (se bl.a. JK beslut den 16 oktober 2017 i ärende med dnr 9702-17-3.1 och där gjorda hänvisningar). Inte heller i detta fall fann JK skäl att göra någon annan bedömning (JK:s beslut dnr 9840-17-3.1).

En pastor i en pingstkyrka hade framfört nedsättande uttalanden om homosexuella i sin predikan, bland annat beskrev han homosexualitet som en "djup cancersvulst på samhällskroppen". HD påtalade att paragrafen om hets mot folkgrupp ska tolkas i ljuset av hur religionsfriheten och yttrandefriheten har tillämpats i Europadomstolen (bland annat i nedan nämnda fall Gündüz mot Turkiet). Domstolen fann att det i detta fall inte kunde vara fråga om sådana hatfulla uttalanden som kallas "hate speech". Yttrandena ansågs vara långtgående men "inte mycket mera nedsättande än ordalagen i aktuella bibelställen". Domstolen kom även fram till att tolkningen av hets mot folkgrupp, mot bakgrund av Europadomstolens praxis, skulle vara mer restriktiv än vad de svenska förarbetena ger vid handen. Detta innebar att pastorn friades (NJA 2005 s. 805).

Några personer, varav vissa var medlemmar i Svenska motståndsrörelsen, hade spridit flygblad med uttalanden om homosexuella i och ovanpå elevskåp i en gymnasieskola. Texten uttryckte sådant som att "homosexlobbyn med sina organ även försöker avdramatisera pedofili" och 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". HD fann att detta utgjorde sådan missaktning som omfattas av regeln om hets mot folkgrupp och situationen bedömdes vara annorlunda än i fallet med pingstpastorn som baserat sina uttalanden om homosexuella på bibeltexter (NJA 2005 s. 805). Domstolen resonerade även kring huruvida detta var ett fall då inskränkning av yttrandefriheten är nödvändig i ett demokratiskt samhälle och därmed förenlig med Europakonventionen. Enligt domen var så fallet, men två justitieråd (domare i HD) var skiljaktiga. Fallet prövades sedan även av Europadomstolen, som fann att den inskränkning av yttrandefriheten som domen innebar inte var oproportionerlig och att den kunde vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, för att skydda andras goda namn, rykte och rättigheter (NJA 2006 s. 467 och Europadomstolen, Vejdeland och andra mot Sweden (appl. no. 1813/07)).

HD avgjorde två fall om hets mot folkgrupp genom elektroniska anslagstavlor. Det ena fallet gällde en person som administrerade en webbsida där andra hade skrivit inlägg eller kommentarer som var nedlåtande, kränkande eller utgjorde missaktning mot homosexuella och därför bedömdes utgöra hets mot folkgrupp. Enligt lagen om elektroniska anslagstavlor ska den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla ta bort meddelanden som uppenbart utgör bland annat hets mot folkgrupp. Här fann HD att lagen kräver att brottet ska vara uppenbart just för att det är orimligt att den som tillhandahåller elektroniska anslagstavlor ska ta ställning i svåra juridiska gränsdragningsproblem. Administratören av webbsidan friades därför, eftersom det i detta fall inte ansågs uppenbart att inläggen utgjorde hets mot folkgrupp. I det andra fallet gällde frågan Nationalsocialistisk fronts webbplats, för vilken utgivningsbevis fanns. Här förekom visserligen missaktning mot homosexuella och mot romer, men rätten fann att yttrandena inte kunde betraktas som grövre än de som förekommit i ovan nämnda NJA 2005 s. 805. HD resonerade även så att spridningen kanske inte skett till en särskilt bred krets och endast till de som själva valt att söka upp Nationalsocialistisk fronts webbplats, kanske främst de egna medlemmarna. Att döma för hets mot folkgrupp sågs i detta fall inte som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, vilket ju är ett kriterium för att yttrandefriheten ska kunna begränsas (NJA 2007 s. 805 I och II).

Europadomstolen prövade 1977 ett mål som gällde huruvida Turkiet hade brutit mot artikel 10 i Europakonventionen, som reglerar yttrandefrihet. Gündüz, som var förgrundsgestalt i en muslimsk religiös sekt hade deltagit i en tv-debatt och däri bland annat uttalat ungefär att den som kallar sig demokrat och sekularist inte har någon religion, att demokratin i Turkiet är despotisk, skoningslös och gudlös och att det sekulära systemet är ett hyckleri. Han hade sagt något som att barn till personer som vigts i en borgerlig ceremoni var oäktingar. (Turkiska staten förklarade att detta kan vara mycket känsligt i Turkiet.) I programmet framfördes vidare av en annan person att Gündüz anhängare ville förstöra demokratin och inrätta en regim baserad på sharia, varpå Gündüz svarade: "Självklart, det kommer att hända, det kommer att hända". Efter programmet dömdes Gündüz i turkisk domstol för att ha hetsat till hat och fientlighet. Europadomstolen kunde konstatera att den begränsning av yttrandefriheten som hanteringen innebar hade grund i turkisk lag. Domstolen hade tillämpat en regel om hetsbrott i turkisk straffrätt. Europadomstolen fann även att begränsningen hade ett legitimt syfte, eftersom den avsåg att förebygga oordning och brottslighet, skydda moral och särskilt skydda andras rättigheter. Men domstolen ansåg ändå att tillämpningen av lagen i det fall som här förelåg och mot bakgrund av de uttalanden som Gündüz hade gjort innebar en otillåten begränsning av yttrandefriheten. Uttalandena kunde inte betraktas som sådan "hate speech" som kan vara nödvändigt att begränsa i ett demokratiskt samhälle (Europadomstolen, Gündüz mot Turkiet (appl. no. 35071/97)).

1.3.2 Andra brott mot allmän ordning

Förutom hets mot folkgrupp finns i 16 kap. BrB även andra brott mot den allmänna ordningen. Här presenteras ett urval som är särskilt relevant i samband med våldsbejakande extremism, i den ordning som de står i BrB.

Upplopp

Offentliga åsiktsyttringar kan innefatta hets mot folkgrupp. Om stämningen blir våldsamt kan också bestämmelserna om upplopp bli tillämpliga.

Lagtext:

Stör folksamling allmän ordning genom att ådagalägga uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller eljest framtinga eller hindra viss åtgärd och skingrar den sig ej på myndighets befallning, dömes för *upplopp*, anstiftare och anförare till fängelse i högst fyra år och annan deltagare i folksamlingens förehavande till böter eller fängelse i högst två år.

16 kap. 1 § första stycket BrB

Lagtext:

Har folksamling, med uppsåt som i 1 § sägs, gått till förenat våld å person eller egendom, dömes vare sig myndighet var tillstådes eller ej, för **våldsamt upplopp**, anstiftare och anförare till fängelse i högst tio år och annan deltagare i folksamlingens förehavande till böter eller fängelse i högst fyra år

16 kap. 2 § BrB

Brottet upplopp kan alltså föreligga när en folksamling försöker sätta sig upp mot en myndighet eller försöker framtinga eller hindra viss åtgärd. Regeln tar främst sikte på att det är myndighetsåtgärder som man försöker hindra eller framtinga, men omfattar även framtingande eller hindrande av vissa åtgärder av enskilda. En folksamling anses vara en grupp som är så stor att det inte riktigt går att fastställa vem som gör vad, det brukar anges att det krävs minst 10 personer. Det kan vara fråga om en folksamling av trädkramare som försöker stoppa ett vägbygge, eller demonstranter som avser att forcera avspärningar som polisen har låtit sätta upp. Om folksamlingen dessutom tar till våld, mot person eller egendom, kan det vara fråga om våldsamt upplopp.

Ett exempel på tillämpningen av bestämmelsen gällde en demonstration där vissa av demonstranterna hade sköldar som föreföll vara av trä. Då demonstranterna inte velat acceptera den plats som polisen avgränsat för slutet av demonstrationen utbröt ett tumult och någon kommenderade fram "sköldbärarna". Demonstranterna hade sedan samfällt pressat poliserna så att åtminstone en av poliserna tappade balansen. Hovrätten fann här, även om ingen misshandel förekommit, att det var fråga om sådant betvingande av polisernas rörelsefrihet att bestämmelsen om våldsamt upplopp kunde tillämpas (Svea hovrätt 2018-10-02 i mål nr B 11077-17 och 2017-11-06 i mål nr B 1139-17).

Uppvigling**Lagtext:**

Den som muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprides eller utlämnas för spridning eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, dömes för uppvigling till böter eller fängelse i högst sex månader.

16 kap. 5 § BrB, jfr 7 kap. 5 § TF

Bestämmelsen innebär att det är brottsligt att uppmana eller förleda någon till att begå brott. Det är själva uppmaningen som är brottslig. Därför krävs inte att yttrandet har lett till att någon agerar och utför en aktiv handling.

Uppvigling är också tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det är alltså straffbart även om det sker genom ett medium som omfattas av TF eller YGL.

Förargelseväckande beteende

Det kan förekomma att någon betar sig eller klär sig på ett sätt som uppfattas som klart störande och förargelseväckande, utan att för den skull utgöra hets mot folkgrupp. Det kan då vara fråga om förargelseväckande beteende.

Lagtext:

Den som för oljud på allmän plats eller annars offentligen betar sig på ett sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten, döms för förargelseväckande beteende till penningböter.

16 kap. 16 § BrB

Ett exempel på tillämpningen av denna bestämmelse rörde en ceremoni för att fira Sveriges nationaldag och svenska flaggans dag. En person, som enligt domen själv uppgav att han ansåg sig vara en så kallad skinnskalle, ställde sig väl synlig för deltagarna i festligheten och svängde med en svensk flagga som till största delen bestod av ett vikingahuvud, ett solhjul och en yxa. Personen dömdes för förargelseväckande beteende. Tingsrätten, vars dom sedan fastställdes av hovrätten, framhöll att "kriminaliseringen av förargelseväckande beteende under alla omständigheter inte på något sätt är avsedd att fungera så att folk förbjuds att hysa eller ge uttryck för vissa åsikter. Det är således sättet och i vilket sammanhang som det offentliga framförandet sker, som skall kunna göra gärningen brottslig. Uppfattningen om vad som utgör förargelseväckande beteende kan dessutom växla med tidsförhållandena" (RH 1997:24).

1.3.3 Brott mot frihet och frid samt otillåten påverkan

De brottsbestämmelser som nämndes ovan är främst avsedda att skydda utsatta grupper i samhället eller den allmänna ordningen generellt. Det kan även förekomma att våldsbejakande extremister begår brott som mer konkret riktas mot vissa utvalda personer, till exempel journalister, politiker eller tjänstemän, som ett led i ett försök att påverka dessa.

I Politikernas trygghetsundersökning (PTU) 2017 tillfrågades förtroendevalda som varit utsatta för hot, trakasserier, våld eller liknande om hur de själva uppfattade förövaren. Ungefär en tredjedel (30 procent) trodde att förövaren tillhörde en politisk extremistgrupp. Av dessa upplevde majoriteten att förövaren tillhörde en högerextremistisk grupp (21 procent), medan 10 procent upplevde att förövaren tillhörde en vänsterextremistisk grupp.

Brott mot enskilda personers frihet och frid har samlats i 4 kap. BrB. Två av dem – olaga hot och ofredande – presenteras här.

Olaga hot

Lagtext:

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst ett år.

4 kap. 5 § första stycket BrB

Bestämmelsen om olaga hot kan illustreras med följande fall.

I december 2013 besöktes Expressens och GT:s lokaler av en person som själv har hävdad att han var där för att ifrågasätta vissa publiceringar och för att uttrycka sin ilska genom att kasta ägg. Efter äggkastandet hade personen även sagt "ni får anmäla mig eller göra vad ni vill. Nästa gång kastar jag inte ägg." (Enligt åklagaren ska personen även ha uttalat något om att komma tillbaka med kniv, men hovrätten fann inte att den delen i åtalet kunde anses styrkt.) I januari 2014 skickade samma person ett paket till tidningarnas lokaler. På grund av paketets utseende och hur det hade lämnats utanför lokalen spärrades platsen av och lokalerna utrymdes. Polisens bombtekniker sköt sönder paketet och därefter kunde det konstateras att det innehöll en koran och en kniv. Personen dömdes för olaga hot (men inte för brott mot medborgerlig frihet) (RH 2015:46).

Ofredande

Lagtext:

Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år.

4 kap. 7 § BrB

Brottet ofredande regleras i 4 kap. 7 § BrB. Ofredande kan ha vissa likheter med eller inslag av förolämpning. Ofredande, till skillnad från förolämpning, står dock under allmänt åtal, vilket innebär att det finns större möjligheter för allmän åklagare att väcka åtal. Brottet kan till exempel aktualiseras för händelser som är ett led i trakasserier och mobbning.

Regleringen ändrades 2018 så att man nu kan dömas för ofredande om man fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt. I utredningen som föranledde ändringen förklaras avsikten att utvidga tillämpningsområdet på så sätt att även enstaka yttranden ska kunna föranleda straffansvar och att det inte längre skulle vara en förutsättning att ofredandet uppfattades av den angripne redan vid tidpunkten för angreppet (SOU 2016:7, s. 382–383).

Exempel på sådana hänsynslösa ageranden som avses kan vara att allvarligt skrämma eller störa någon genom till exempel höga ljud eller pyroteknik, att filma någon på ett påträngande sätt eller att filma en naken person så att personen själv märker det. Dessutom omfattas även mer subtila kontakter, som till exempel att någon följer efter någon annan under en viss tid eller återkommande står utanför någons bostad, förutsatt att förföljandet uppfattas av den som förföljs och har viss varaktighet eller frekvens (prop. 2016/17:222, s. 99).

Enligt förarbetena bör straffansvaret inte gälla alla beteenden som uppfattas som ovälkomna, otrevliga eller obehagliga, utan endast sådana gärningar som orsakar mer påtagligt obehag och oro. ”Den människa som inte själv undandrar sig social gemenskap måste finna sig i och tolerera att utsättas för åtskilliga kränkningar, störningar och irritationsmoment från sin omgivning. Att utsättas för en kännbar fridskränkning innebär något mer än detta – att man har fog att uppleva att någon avsiktligen angriper ens privata sfär på ett hänsynslöst sätt i syfte att störa, skaka om och skapa starkt obehag.” (SOU 2016:7, s. 381–382).

1.4 Stödande åtgärder

Som framgick i föregående avsnitt, kan våldsbejakande extremistisk ideologi ibland leda till att personer begår brott, vilket kan medföra straffansvar. I andra situationer kan frågor uppkomma om hur sådan ideologi ska förhålla sig till samhällets stödande insatser. Nedan berörs särskilt åtgärder med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) (avsnitt 4.4.1) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (avsnitt 4.4.2).

1.4.1 Socialtjänstlagen

Enligt portalparagrafen i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska socialtjänsten på demokratins och solidaritetens grund bland annat främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Verksamheten ska också bygga på respekt för människornas självbestämmande och integritet. Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Av 3 kap. 1 § SoL framgår att det hör till socialnämndens uppgifter att

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,
- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, och
- svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

I den uppsökande verksamheten ska socialnämnden upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden då samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar, 3 kap. 4 § SoL.

Socialtjänstlagens femte kapitel anger särskilda bestämmelser för vissa grupper som socialnämnderna ska arbeta med. Dessa är barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående, brottsoffer och skuldsatta personer.

Socialnämnderna har alltså ett särskilt ansvar när det gäller barn och unga. Med barn avses alla som är under 18 år, men så snävt är alltså inte dessa regler utformade. Även de som är något äldre omfattas. Socialnämnden har ansvar för insatser från de minsta barnen och deras föräldrar till insatser för ungdomar upp till 20-årsåldern (prop. 1979/80:1). I 5 kap. 1 § SoL finns en uppräknning av uppgifter som socialnämnderna har när det gäller barn och unga. Nämnderna ska bland annat

- verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling

och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,

- bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
- tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem, och
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Alla myndigheter vars verksamheter rör barn och unga är skyldiga att göra en så kallad orosanmälan om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Även myndigheter inom hälso- och sjukvård, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska göra sådan anmälan. Förutom att myndigheterna som sådana har denna anmälningsskyldighet, har även de enskilda anställda denna skyldighet, liksom alla som arbetar i motsvarande verksamhet som privatanställda. Detta framgår av 14 kap. 1 § SoL. Det finns också en regel i 14 kap. 1 c § som klargör att alla andra som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa också bör anmäla detta till socialnämnden.

Personer i extremistmiljöer kan både utöva hot och våld och samtidigt själva vara brottsoffer. Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att de som utsatts för brott och deras närstående får stöd och hjälp. Detta framgår av 5 kap. 11 § SoL. Här omnämns särskilt kvinnor som utsatts för våld eller övergrepp och barn som har bevittnat våld eller övergrepp. Däremot har socialtjänsten inte något särskilt utpekat ansvar för att hjälpa den som har begått brott, om personen inte behöver hjälp av något annat skäl, som till exempel på grund av missbruk.

En översyn av socialtjänstlagen pågår, för att bland annat utforma socialtjänsten så att den bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och att den i ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Delbetänkandet *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst* (SOU 2018:32) har redovisats. Hela utredningen ska slutredovisas senast den 1 juni 2020.

1.4.2 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

I första hand ska vård av unga ske i samförstånd med dem själva och deras vårdnadshavare. I vissa fall kan beslut om vård dock fattas även när myndigheten antar att inget samtycke kommer att finnas. Dessa situationer beskrivs i 2–3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det handlar om situationer när det föreligger en påtaglig risk att en ung persons hälsa eller utveckling kommer att skadas, antingen på grund av missförhållanden i hemmet eller på grund av den ungas eget beteende. Missförhållanden i hemmet kan omfatta sådant som misshandel, otillbörligt utnyttjande eller brister i omsorgen. När det gäller ungas eget beteende ska det handla om missbruk, brottslig verksamhet eller ”annat socialt nedbrytande beteende”.

Med brottslig verksamhet avses att personen begår upprepade brott som inte är av bagatellkaraktär. En förutsättning är att brottsligheten ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan anses föreligga ett vårdbehov. Det är vårdbehovet som är det centrala och inte brottet i sig. LVU är en vårdlag.

Sekretessregler anger vanligtvis i vilken verksamhet sekretessen ska upprätthållas, vilken typ av uppgifter som ska hemlighållas, hur länge sekretessen ska gälla och sekretessens "styrka". En sekretessregel kan till exempel vara utformad så att sekretess gäller "om det särskilt kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men". Det är då fråga om ett rakt skaderekvisit och en relativt *svag sekretess*, eftersom det är offentlighet som är huvudregel. Annars kan det stå att sekretess gäller "om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men". Detta brukar kallas ett omvänt skaderekvisit, och innebär en presumtion för sekretess, och det är då en *stark sekretess* som gäller. Det finns även *absolut sekretess*, vilket är den starkaste formen. Då anges inget skaderekvisit alls, utan sekretess gäller undantagslöst.

I sekretessreglerna brukar även kunna utläsas för vem eller vad som några intressen behöver skyddas genom sekretess. Det kan till exempel vara "den enskilde eller någon närstående" eller "rikets säkerhet". Detta kan få betydelse, eftersom sekretess som ska skydda en enskild person som huvudregel inte gäller i förhållande till personen själv. Om det är en enskilds intressen som ska skyddas av sekretess kan denne också lämna sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut till någon annan. Detta framgår av 10 kap. 1 § och 12 kap. 1 och 2 §§ OSL.

Ofta ska verksamheter inom kommun eller myndigheter beakta olika sekretessregler för de uppgifter om enskilda personer som är aktuella i arbetet mot våldsbejakande extremism. Det kan exempelvis röra sig om känsliga uppgifter i elevvården i skolan, uppgifter hos socialtjänsten eller uppgifter i psykiatrin inom hälso- och sjukvården. Offentlighets- och sekretesslagen kan i sådana fall innebära ett hinder för uppgiftsutbyte om specifika individer.

1.5.2 Sekretess inom vissa områden

Som exempel på sekretessregler ges här en översikt över regleringen inom några områden som kan beröras av våldsbejakande extremism.

Polismyndigheten m.m.

Uppgifter hos polisen kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Dessa sekretessregler syftar till att skydda själva verksamheten, såsom en förundersökning, underrättelseverksamhet och dylikt. Denna sekretess är inte knuten till vissa namngivna verksamheter eller myndigheter, utan gäller för "uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål X" eller "uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet som avses i (...) polisdatalagen". Om uppgifterna lämnas ut från polisen till annan myndighet, innebär det att sekretessen "följer med" och gäller på samma sätt även hos den mottagande myndigheten.

När det gäller uppgifter som angår misstanke om brott finns en regel i 18 kap 3 § OSL som innebär att andra myndigheter än de som ska utreda eller beivra brott (till exempel Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten) ska tillämpa förundersöknings- och underrättelsesekretess när de biträder de brottsbekämpande myndigheterna. Detta innebär att en myndighet som till exempel har upprättat underlag för att kunna göra en polisanmälan om brott kan skydda uppgifterna i den egna verksamheten även innan dessa ingår i en eventuell förundersökning.

Uppgifter inom polisens verksamhet kan även omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Denna sekretessregel finns för att skydda den enskilde så att hen inte ska lida skada eller men, på grund av att uppgifterna sprids. Om både poli-

sens verksamhet och en misstänkt skulle skadas av att en viss uppgift avslöjas, omfattas alltså uppgiften av sekretess enligt både 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL.

Socialtjänsten

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet. Inom socialtjänsten gäller också stark sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden enligt 26 kap. 1 § OSL. För privata aktörer (enskilda) som arbetar med socialtjänst gäller inte OSL. För dessa fall finns istället en särskild reglering om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL. Socialtjänstens sekretess kan dock brytas under vissa förutsättningar.

Skolan

Sekretess för utbildningsverksamhet regleras i 23 kap. OSL. Av andra paragrafen framgår att inom skolan (förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan) gäller stark sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom elevhälsan. Svagare sekretess gäller enligt andra stycket i samma paragraf för ”särskild elevstödande verksamhet”. Begreppet ska avse särskilt stöd till enskilda elever, utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan.

1.5.3 Möjligheter till informationsutbyte

Sekretessbestämmelserna innebär att sekretessbelagda uppgifter i princip inte får spridas utanför myndigheten, vare sig skriftligt eller muntligt. I vissa fall kan det emellertid ändå vara tillåtet att dela information mellan myndigheter. Den 1 augusti 2020 trädde dessutom en lagändring i kraft som utökar möjligheterna för informationsutbyte i syfte att förebygga och utreda terroristbrottslighet. Här presenteras först några generella möjligheter till informationsdelning och sedan regler som är tillämpliga för information som rör brott.

Allmänt

En grundläggande fråga är givetvis i vad mån sekretessbestämmelsernas skaderekvisit uppfylls. Exempelvis kanske myndigheter kan diskutera en situation utan att specifikt ange vilka personer som avses. I så fall kanske sekretessbestämmelserna inte alls blir tillämpliga. I situationer som bara kan avse ett fåtal personer är det dock givetvis inte tillräckligt att endast utelämnas ett namn.

Det kan också framgå direkt av sekretessbestämmelserna att informationsutbyte är möjligt. Sekretessen får sålunda enligt 26 kap. 9 § OSL ge vika om socialtjänsten behöver utbyta uppgifter med hälso- och sjukvården för att ge nödvändig vård, behandling eller annat stöd om den det berör är under 18 år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel eller vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Inom hälso- och sjukvården råder som huvudregel också stark sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL, men det finns motsvarande möjlighet till sekretessgenombrott för sådana uppgifter i 25 kap. 12 § OSL.

Vidare har myndigheter ibland skyldighet att lämna uppgifter enligt särskilda lagbestämmelser. I sådana fall får sekretessen ge vika för uppgiftsskyldigheten

enligt 10 kap. 28 § OSL. Det kan exempelvis röra sig om att anmäla om det finns skäl att tro att ett barn far illa (14 kap. 1 § SoL) eller att lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om en myndighet begär det för att fatta beslut i ett ärende om uppehållstillstånd eller uppehållsrätt (17 kap. 1 § utlänningslagen). När vissa mycket allvarliga brott är förestående eller pågående har var och en skyldighet att anmäla eller avslöja detta. Det framgår av 23 kap. 6 § BrB, och gäller till exempel vid terroristbrott.

I 10 kap. OSL finns även andra bestämmelser om möjligheter till informationsutbyte av sekretesskyddade uppgifter. Vad gäller sekretess till förmån för enskilda – såsom sekretessen inom socialtjänsten – kan den som uppgiften handlar om häva sekretessen genom att lämna sitt samtycke (10 kap. 1 § OSL). Om denna regel ska användas bör man noga dokumentera samtycket, vilka uppgifter det gäller och huruvida samtycket är förenat med något förbehåll.

Härutöver finns två generella bestämmelser som möjliggör informationsutbyte i 10 kap. 2 och 27 §§ OSL. För det första får myndigheter enligt den förstnämnda paragrafen lämna uppgifter till en enskild eller till en myndighet, om det är nödvändigt för fullgörandet av myndighetens egen verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Exempelvis kan socialtjänsten i vissa fall lämna ut sekretessbelagda uppgifter för att ett familjehem ska kunna ta hand om omhändertagna barn på rätt sätt. Det skulle då kunna röra sig om att en ungdom befinner sig i riskzonen för våldbejakande extremism. Ett uppgiftslämnande enligt 10 kap. 2 § OSL kan dock inte ske inom ramen för ett samverkansarbete mellan olika myndigheter, utan bara efter prövning i varje enskilt fall.

För det andra kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut mellan myndigheter om det uppstår en situation då det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Detta framgår av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Om det verkligen krävs, kan en myndighet alltså, med stöd av denna bestämmelse, lämna vidare en sekretesskyddad uppgift för att underlätta en annan myndighets arbete. Enligt paragrafens andra stycke kan den dock inte användas om det är fråga om sekretess enligt vissa regler, såsom vid socialtjänstsekretess eller hälso- och sjukvårdsekretess. Myndigheter vars uppgifter omfattas av andra sekretessregler, som till exempel Polismyndigheten, Migrationsverket och skolan (utom elevhälsan) får, om de stränga förutsättningarna i första stycket uppfylls, lämna information med stöd av generalklausulen vid samverkan mellan myndigheter.

Uppgifter som rör brott

I 10 kap. OSL finns särskilda bestämmelser om utbyte av information som har anknytning till brott. Efter en lagändring den 1 augusti 2020 har det tillkommit bestämmelser som utökar möjligheterna till informationsutbyte mellan vissa myndigheter avseende förebyggande och utredande av terroristbrottslighet. Med terroristbrottslighet avser lagstiftaren brott enligt

- lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
- 2 § lag (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, samt
- lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Enligt 10 kap. 18 a och 18 b § OSL får socialtjänsten och sådana verksamheter där sekretessen i 26 kap. 1 § OSL också är tillämplig, exempelvis Statens institutionstyrelse, lämna uppgifter om enskilda till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att utöva brottslig verksamhet och uppgiften kan antas bidra till att förhindra det och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för personen, eller av andra särskilda skäl, inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Även uppgifter som avser andra personer än den aktuella individen kan lämnas ut, om uppgifterna på något sätt kan härledas till den aktuella individen, exempelvis uppgifter om vilka som tillhör dennas familj eller bekantskapskrets. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen i det enskilda fallet. Paragraferna är utformade som en möjlighet att lämna uppgifter till polisen, inte som en skyldighet. Det är den myndighet som lämnar ut information som bedömer huruvida det är lämpligt eller inte.

Socialtjänsten kan även bryta sekretessen i förhållande till polisen om det behövs för ett omedelbart ingripande, när personal från socialtjänsten påträffar barn under arton år antingen under förhållanden som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling, eller när barnet begår brott. Detta framgår av 10 kap. 20 § OSL.

Sedan 1 augusti 2020 har polisen enligt 35 kap. 10 c § OSL möjlighet att dela med sig av information till en kommunal myndighet som tillhör socialtjänsten om uppgiften kan antas bidra till att förebygga terroristbrottslighet. Exempelvis genom att uppmärksamma socialtjänsten på en individ som behöver stöd och hjälp med att lämna en våldsbejakande extremistisk miljö, eller med att återintegreras i samhället och därigenom förebygga att denna återgår till tidigare destruktiva förhållanden. Notera att informationsdelning inte är möjlig till andra verksamheter än socialtjänsten, exempelvis omfattas inte Statens institutionstyrelse. Polisen ska även göra en intresseavvägning innan informationen delas.

Polisen (eller Åklagarmyndigheten eller Säkerhetspolisen) har möjlighet att få specifika uppgifter från andra myndigheter när det gäller mycket allvarliga brott som redan har begåtts. Detta regleras i huvudsak i 10 kap. 23 § OSL och förutsättningarna är då att lindrigaste möjliga straff vid begånget brott är fängelse i ett år. Vid försök till brott är detta möjligt bland annat om lindrigaste möjliga straff är fängelse i två år. Den 1 augusti 2020 utökades emellertid möjligheten till informationsdelning från socialtjänsten till Polisen eller Säkerhetspolisen vid begången terroristbrottslighet, vilket uttrycks i 10 kap. 22 a § OSL. En viktig konsekvens av denna lagändring är att bestämmelsen är tillämplig för samtliga brott i de tre tidigare nämnda lagrummen som avser terroristbrottslighet, även för försök, förberedelse och stämpling, i de fall detta är tillämpligt, och även för brott med lägre minimistraff än fängelse i 1 år, exempelvis avseende förbudet mot så kallade ”terroristresor”.

Vidare läsning

Bengtsson, H. m.fl. (2018). *Ansvar och sekretess i förskola, skola och fritidshem*. 8 uppl. Stockholm: Liber.

- Bohlin, A. (2015). *Offentlighetsprincipen*. 9 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Clevesköld, L. och Thunved, A. (2018). *Sekretess: handbok för socialtjänsten*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Karlsson, R. (2015). *Samverkan och sekretess: en rättsvetenskaplig studie av myndigheters informationsutbyte vid olyckor och extraordinära händelser*. Doktorsavhandling. Umeå: Umeå universitet, juridiska institutionen.
- Lenberg, E. m.fl. (2010). *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar. Lösbladssystem*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Olsson, S. (2017). *Sekretess och anmälningsplikt i förskola och skola*. 6 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Prop. 2019/20:123. *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Rosén, U. och Wahlund, M. (2016). *Offentlighet och sekretess inom polisen*. Stockholm: Bruun juridik.
- Rådman, F. (2018). *Uppgiftsutlämnande. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- SOU 2018:65. *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism*. Betänkande av Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism.

cve

+46 8 527 44 200

info@cve.se cve.se

Box 1386, 111 93 Stockholm