

Örgryte-Härlanda stadsdelsnämnd i Göteborgs stad kritiseras för att dess förvaltning agerade i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när den krävde att en persons medverkan i ett panelsamtal skulle ställas in

Beslutet i korthet: Festivalen Reclaim Pride hölls i augusti 2018 i lokaler som tillhandahölls av Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning inom ramen för en ungdomssatsning som Göteborgs stad bedriver. En programpunkt på festivalen var en visning av filmen Burka Songs 2.0 och ett efterföljande panelsamtal. Företrädare för stadsdelsförvaltningen krävde inför programpunktens genomförande att en kvinna som medverkar i filmen inte skulle få delta i panelsamtalet så som arrangörerna planerat. Förvaltningen motiverade detta bl.a. med att den inte samarbetar med verksamheter eller personer som den inte kan vara säker på ställer sig bakom demokrati och mänskliga rättigheter. Enligt förvaltningen hade kvinnan kopplingar till extrema miljöer.

JO konstaterar att det som utgångspunkt inte är förenligt med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen att en myndighet grundar ett beslut enbart på de åsikter som en person ger – eller förväntas ge – uttryck för.

JO uttalar att det inte går att tolka utredningen på något annat sätt än att det avgörande skälet för kravet att kvinnans medverkan i panelsamtalet skulle ställas in var de åsikter som hon kunde tänkas föra fram. Några sakliga skäl för förvaltningens agerande har inte redovisats. Stadsdelsförvaltningen har därför, särskilt med beaktande av det skydd för yttrandefriheten som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § regeringsformen, agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Örgryte-Härlanda stadsdelsnämnd i Göteborgs stad kritiseras för förvaltningens agerande.

Bakgrund

Inom ramen för Göteborgs stads ungdomssatsning Fängelset hölls den 16–17 augusti 2018 festivalen Reclaim Pride. Festivalen hölls i lokaler som tillhandahölls av Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning. En programpunkt på festivalen var en visning av filmen Burka Songs 2.0 och ett efterföljande panelsamtal.

Förvaltningen fick information om att bl.a. AA, som medverkar i filmen, skulle delta i panelsamtalet.

Vid ett möte den 16 augusti 2018 med bl.a. ungdomskonsulenterna BB och CC, som är sektorchef vid förvaltningen, meddelades arrangörerna ett beslut med innebörden att AA inte fick delta i panelsamtalet. Senare samma kväll fick två av arrangörerna del av ett mejl från sektorchefen med information om beslutet. Av mejlet framgick bl.a. följande (kursiveringarna är JO:s).

Att vissa delar av programmet inte säkert överensstämmer med Göteborgs Stads värdegrund och öppet tar ställning för demokratiska värderingar och principer blev klart för förvaltningen dagen innan festivalen startade. Då agerade förvaltningen (den 15 augusti) genom att uppmana er att ställa in en programpunkt (Workshop i antirepression med Anarchist Black Cross) den 17 augusti, vilket ni gjorde. Därefter uppmärksammade förvaltningen att filmen Burka Songs 2.0 skulle visas med ett efterföljande samtal där debattören AA skulle vara medverkande. Under våren ställdes ett liknande arrangemang in av Göteborgs stad, vilket väckte stor debatt.

Filmen kommer att visas om ni väljer det, men en av deltagarna i det efterföljande samtalet, AA, kan inte längre att vara en del av programmet.

Förvaltningen, som en del av Göteborgs Stad, samarbetar inte med verksamheter eller personer som vi inte kan vara säkra på ställer sig bakom demokrati och mänskliga rättigheter. Därför har förvaltningen gjort bedömningen att AA inte kan vara en del av programmet. Förvaltningens beslut grundar sig i den bedömning som social resursförvaltning gjort i sin förvaltning och utifrån deras uppdrag att erbjuda stöd i frågor som rör förebyggande arbete mot radikaliserings och våldsbejakande extremism till verksamheter i Göteborgs Stad.

Arrangörerna genomförde programpunkten som planerat och lät AA delta i panelsamtalet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 februari 2019 förde DD fram klagomål mot förvaltningen för att man krävt att AA:s medverkan i panelsamtalet skulle ställas in och för att två av arrangörerna ”portats” från att ordna arrangemang i Fängelsets lokaler. DD uppgav bl.a. följande.

Strax innan programpunkten skulle börja den 17 augusti kallades två av arrangörerna till ett möte med bl.a. CC. Arrangörerna fick besked om att beslutet att AA inte fick delta i panelsamtalet stod fast och att det skulle få konsekvenser för dem om de inte följde beslutet. Vilka konsekvenserna var skulle preciseras vid ett senare möte. Det blev aldrig något senare möte om konsekvenserna av att programpunkten genomfördes, men vid ett utvärderingsmöte fick arrangörerna besked om att två av dem enligt ett inofficiellt beslut är ”portade” från att ordna arrangemang på Fängelset under ett års tid.

Utredning

JO uppmanade Örgryte-Härlanda stadsdelsnämnd i Göteborgs stad att göra en utredning och yttra sig, särskilt i förhållande till bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), enligt vilken förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Nämnden yttrade sig till JO den 20 juni 2019.

Nämnden redovisade följande om ungdomssatsningen i Göteborgs stad.

Ungdomssatsningen är ett resursnämndsuppdrag som inrättades i Göteborgs Stad 2001 för att möta äldre ungdomars behov av trygga arrangemang och mötesplatser. Ungdomssatsningen är särskilt riktad till åldersgruppen 16–20 år för att garantera att det finns drogfria och säkra alternativ där ungas kreativitet och egna initiativ står i centrum.

— — —

Ungdomssatsningen Fängelset har flera lokaler som kan anpassas efter ett projekts behov och önskemål. Lokalerna är därför öppna dygnet runt för den som har passerkort. Passerkortet får man i samråd med personal på Fängelset.

Verksamheten bedrivs i enlighet med Göteborgs Stads värdegrund och förhållningssätt, vilket innebär att Fängelset öppet tar ställning för demokratiska värderingar och arbetar mot fördomar och normer som utestänger människor. Fängelset är en trygg plats där du ska känna dig välkommen.

Nämnden redovisade samtal med sektorchefen CC, områdeschefen EE, ungdomskonsulenten BB, kommunikationschefen FF samt GG, samordnare vid social resursförvaltning (SRF) bl.a. för frågor som rör våldsbejakande extremism.

Därefter redovisade nämnden i korthet följande händelseförlopp.

Stadsdelsförvaltningen kontaktades av två representanter från Reclaim Pride som ville anordna en alternativ festival i förvaltningens lokaler. Kontakten togs cirka ett halvår innan evenemanget skulle genomföras.

Kontakterna med arrangörerna skedde i, som förvaltningen uppfattade det, en förtroendefull dialog. Dialogen kom att handla mycket om trygghet och säkerhet. Närvaron av väktare diskuterades mycket. Förvaltningen gjorde de överenskommelser kring regler och nycklar som alltid görs. Det gjordes då klart för arrangörerna att lokalerna på Fängelset inte hyrs ut för att disponeras fritt. Villkoret för att disponera lokalerna är att det alltid är en del av förvaltningens arbete med ungdomsproducerad verksamhet där förvaltningen är medarrangör.

Ett par dagar innan arrangemanget kom programbladet. Detta var då inte avstämt med förvaltningen trots att stadens logotyp fanns på programbladet och det därmed tydligt framgick att förvaltningen var medarrangör. Förvaltningen ifrågasatte då två programpunkter. Anarchist Black Cross och panelsamtalet som följde på visningen av filmen Burka Songs 2.0 (deltagarna i panelsamtalet framgick ej av programbladet). Programpunkten Anarchist black cross stoppades direkt. Efter efterforskningar visade det sig att en av deltagarna i panelsamtalet var AA.

Förvaltningen tog kontakt med SRF och fick rådet att stoppa inslaget vilket också skedde. Förvaltningen hade ingen anledning att ifrågasätta SRF:s råd och bedömde underlaget som fullt tillräckligt för att stoppa inslaget. Det fördes hela tiden dialog med arrangörerna av Reclaim Pride.

Arrangörerna fullföljde panelsamtalet med AA:s medverkan oavsett förvaltningens beslut.

Som en konsekvens av ovanstående, stoppade förvaltningen arrangörerna från att använda Fängelsets lokaler under ett år med hänvisning till gjorda överenskommelser.

Nämnden redovisade följande överväganden.

Stadsdelsförvaltningen grundade beslutet på information från Social resursförvaltning som har stadens uppdrag att arbeta mot våldsbejakande extremism. Informationen därifrån var entydig kring att AA är en person med tydliga kopplingar till extrema miljöer. Hon har vid ett flertal tillfällen gjort uttalanden och haft ståndpunkter som visar att det inte gick att vara säker på att det som skulle sägas var förenligt med Göteborgs Stads värdegrund.

Stadsdelsförvaltningen menar att det inte kan vara en grundlagsskyddad rättighet att använda kommunala lokaler under ett evenemang där Göteborgs Stad står som medarrangör för att sprida ett budskap som så tydligt står i strid med de värderingar Göteborgs Stad står för. Det hade varit skillnad om Reclaim Pride hade hyrt en samlingslokal av kommunen och helt själva stått för arrangemanget eftersom Göteborgs Stad då inte hade varit medarrangör.

I JO-anmälan framförs att förvaltningens beslut delvis skulle vara grundat på islamofobi och diskriminering av kvinnor i slöja. Detta tillbakavisar förvaltningen bestämt, beslutet hade ingenting med religiös tillhörighet, klädsel eller kön att göra. Samma beslut hade fattats utifrån Göteborgs Stads värdegrund om deltagaren i panelsamtalet hade haft kopplingar till andra miljöer med kopplingar till våldsbejakande extremism. Detta framgår av att förvaltningen även stoppade en annan programpunkt (workshop med Anarchist Black Cross) på samma festival.

Stadsdelsförvaltningen anser att arrangörerna av Reclaim Pride medvetet bröt förtroendet och förde förvaltningens företrädare "bakom ljuset" när det gäller AA:s medverkan i panelsamtalet. Programbladet kom sent och det krävdes särskilda efterforskningar för att få reda på vem som skulle medverka.

Fängelsets verksamhet bygger helt och hållet på förtroendefulla relationer med de ungdomar som vill genomföra olika typer av arrangemang. Personalen arbetar medvetet coachande och stödjande tillsammans med ungdomarna för att skapa trygga och säkra evenemang. Det görs sällan kontroller eftersom verksamheten bygger på tillit. Detta har sedan verksamheten startat varit ett fungerande koncept. Endast vid ett tillfälle har ett arrangemang behövt stoppas.

— — —

Förvaltningen ser det som att arrangörerna av festivalen medvetet utnyttjade en verksamhet som vänder sig till unga människor, som söker ett tryggt sammanhang, för att föra fram budskap som de inte ville, vågade eller kunde stå upp för under hela den tid som arrangemanget planerades.

Nämnden anförde att AA:s medverkan i panelsamtalet stoppats på sakliga grunder och att nämnden brustit varken i saklighet eller opartiskhet.

DD kommenterade nämndens yttrande.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip. Den innebär bl.a. att en enskild inte får särbehandlas på grund av personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet, om det inte finns rättsligt stöd för det.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller

bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger innebär att en myndighet inte utan lagstöd får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Yttrandefriheten får begränsas genom lag bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (2 kap. 23 § första stycket RF). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § andra stycket RF).

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller skydd för yttrandefriheten. I artikel 10 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Objektivitetsprincipen har aktualiserats i ett flertal ärenden hos Justitiekanslern (JK) och JO.

JK uttalade i ett beslut att det måste anses strida mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet samt mot grunderna för yttrandefriheten att utestänga en konstnär från att delta i en utställning som arrangeras av ett offentligt organ med hänvisning till innehållet i det konstverk som han ville ställa ut (se JK:s beslut den 5 maj 2008, dnr 2958-08-21).

I ett ärende hos JO hade en kommun avbokat en musikgrupp från en festival med motiveringen att gruppen hade en väldokumenterad historik som inte stämde överens med kommunens värdegrund. JO uttalade i sitt beslut att en kommun som deltar som arrangör av en musikfestival har stor frihet att bestämma vilken inriktning man vill att festivalen ska ha, vilket slags musik som ska förekomma och vilka artister man vill anlita. Om kommunen överväger att avboka en redan bokad artist kan dock objektivitetsprincipen bli aktuell i större utsträckning. Ett sådant beslut får inte vara godtyckligt, och det får t.ex. inte grundas på de åsikter som artisten står för. JO konstaterade att det kan vara sakligt motiverat att avboka en artist av ordnings- eller säkerhetsskäl eller om man befarar att ett framförande av en artist kommer att innefatta ett brott. Företrädare för det allmänna får dock inte vidta åtgärder som har karaktär av sanktioner för att någon utnyttjat rätten att uttrycka sina åsikter. Detta innebär att företrädare för det allmänna, med hänsyn till yttrandefriheten, som utgångspunkt får acceptera att uttalanden som de inte delar eller till och med finner olämpliga har gjorts av t.ex. en artist som ska uppträda på ett kommunalt arrangemang. Kommunens beslut stred enligt JO mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. (Se JO 2016/17 s. 661.)

Ett annat ärende hos JO rörde uthyrningen av ett kommunalt biblioteks hörsal. JO uttalade i sitt beslut att ett kommunalt bibliotek, inom ramen för de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet, har rätt att fritt bestämma i vilken utsträckning och för vilka ändamål dess lokaler ska upplåtas. För att urvalet inte ska komma i konflikt med de nämnda principerna är det en fördel om det finns fastställda riktlinjer eller rutiner för hur urvalet ska göras. De riktlinjer eller rutiner som fastställs måste vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika framställningar eller framföranden på grund av deras innehåll. (Se JO 2016/17 s. 671.)

Bedömning

Den fråga som jag har att ta ställning till är om förvaltningens krav på att AA:s medverkan i panelsamtalet skulle ställas in var förenligt med regeringsformens krav på objektivitet.

Av utredningen i ärendet framgår att festivalen Reclaim Pride arrangerades i lokaler som tillhandahölls av Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning. Stadsdelsnämnden har i sitt yttrande framhållit att kommunen var medarrangör, något som DD har invänt mot. Jag anser inte att frågan om kommunen var att betrakta som medarrangör har någon avgörande betydelse i det här ärendet och går därför inte närmare in på det. Inte heller anser jag att frågan om huruvida arrangörerna bakom Reclaim Pride medvetet bröt mot ett förtroende och förde förvaltningens företrädare bakom ljuset i fråga om AA:s medverkan i panelsamtalet har någon betydelse i ärendet.

Det är utrett att företrädare för förvaltningen vid mötet med festivalarrangörerna den 16 augusti 2018 förklarade att AA inte fick medverka i det planerade panelsamtalet och alltså i praktiken krävde att AA:s medverkan skulle ställas in. Av handlingar som lämnades in till JO i samband med anmälan, bl.a. en transkription av en inspelning från mötet, framgår att företrädarna för förvaltningen inte hade något att invända i sig mot att filmen Burka Songs 2.0 visades på festivalen eller att det hölls ett panelsamtal efter visningen. De framhöll att det var AA:s medverkan som de motsatte sig och uttryckte det bl.a. som att ”det handlar om den här personen AA helt enkelt”.

I det mejl från sektorchefen CC som arrangörerna fick del av på kvällen den 16 augusti 2018 angavs bl.a. att förvaltningen inte samarbetar med verksamheter eller personer som den inte kan vara säker på ställer sig bakom demokrati och mänskliga rättigheter och att AA därför inte kunde vara en del av programmet.

I sitt yttrande till JO har nämnden skrivit att förvaltningen hade entydig information om att AA hade tydliga kopplingar till extrema miljöer och att hon vid ett flertal tillfällen gjort uttalanden och haft ståndpunkter som visat att det inte gick att vara säker på att det som skulle sägas under panelsamtalet var förenligt med Göteborgs stads värdegrund. Nämnden har också fört fram att förvaltningen i varje enskilt fall måste säkerställa att det som uttrycks på

evenemang i kommunens lokaler där förvaltningen står som medarrangör inte står i strid med stadens värdegrund.

Som framgått ovan är det som utgångspunkt inte förenligt med 1 kap. 9 § RF att en myndighet grundar ett beslut enbart på de åsikter som en person ger – eller förväntas ge – uttryck för.

I nämndens yttrande till JO anges det att man befarade att AA skulle ge uttryck för sina åsikter under panelsamtalet. Av yttrandet framgår dock inte närmare vilka dessa åsikter var.

Nämnden har inte redovisat att det gjordes några överväganden i fråga om risken för att AA skulle begå brott under panelsamtalet, t.ex. uppvigling, förtal eller hets mot folkgrupp, eller att hennes medverkan kunde orsaka ordnings- eller säkerhetsproblem. I nämndens yttrande nämns visserligen helt kort att personalen genom AA:s medverkan utsattes för säkerhetsrisker eftersom hon är en kontroversiell person. Detta utvecklas dock inte närmare och det var inte heller något som lyftes fram i de skäl som förvaltningen angav i samband med att den krävde att AA:s medverkan skulle ställas in. Nämnden har i sitt yttrande till JO inte heller påstått att AA under panelsamtalet faktiskt agerade brottsligt eller att det förekom ordnings- eller säkerhetsrelaterade problem vid genomförandet.

Sammanfattningsvis kan jag inte tolka utredningen på något annat sätt än att det avgörande skälet för förvaltningens krav att AA:s medverkan i panelsamtalet skulle ställas in var de åsikter som hon kunde tänkas föra fram. Några sakliga skäl för förvaltningens agerande har inte redovisats. Örgryte-Härlanda stadsdelsförvaltning har därför, särskilt med beaktande av det skydd för yttrandefriheten som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § RF, agerat i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF. Örgryte-Härlanda stadsdelsnämnd i Göteborgs stad kritiserar för detta.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.