



Råd vid lokaluthyrning

DEMOKRATISKA ASPEKTER VID NYTTJANDE
AV KOMMUNALA LOKALER



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Råd vid lokaluthyrning

DEMOKRATISKA ASPEKTER VID NYTTJANDE
AV KOMMUNALA LOKALER

Upplysningar om innehållet:
Malin Svanberg, malin.svanberg@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
ISBN: 978-91-7585-704-6
Illustration: Ida Brogren och Ivar Bigestans
Produktion: Advant

Innehåll

4 Förord

5 Vilka lagar och principer är relevanta?

5 Likabehandlingsprincipen

5 Yttrandefriheten får ytterst sällan begränsas

6 Ordningsslagen

6 I skolan avgör rektor, på objektiv grund

7 Hur tillämpar man lagen i praktiken?

7 Likabehandling, saklighet och opartiskhet

7 Ordning och säkerhet får inte utgöra svepskäl

7 Inventera möjliga ordningsstörningar

8 Kan en policy få hindra vissa från att hyra lokal?

8 Eventuella villkor bör vara etablerade

8 Eventuella villkor bör åtföljas av rutiner

9 Tidigare fall

9 Dom från kammarrätten i Stockholm, 2001-11-06

9 JO-beslut 2017-06-28 (dnr 4650-2016)

9 JO-beslut 2016-02-01 (dnr 4602-2014)

10 JO-beslut 2016-02-01 (dnr 5221-2014)

10 JK-beslut 2008-05-05 (dnr 2958-08-21)

Förord

Sveriges kommuner spelar en viktig roll för att skapa goda förutsättningar för ett rikt kulturliv och idrotts- och fritidsaktiviteter för barn och unga, och i många kommuner finns också en uttalad politisk ambition att kommunens lokaler ska användas så mycket som möjligt, istället för att stå tomma. De flesta kommuner upplåter därför emellanåt sina idrottsanläggningar, skolor, föreläsningssalar, teatersalonger och andra samlings-salar, för olika sammankomster.

Detta innebär att många kommuner sedan länge har behövt ta ställning till hur de ska agera när olika extrema eller våldsbejakande organisationer vill använda deras lokaler. Det har kunnat gälla till exempel motorcykelgång eller representanter för vit makt-miljön. Idag finns dessutom även andra uttalat våldsbejakande organisationer, som ibland önskar hyra lokaler av kommunen, för kortare eller längre tid.

Måste en kommun upplåta sina lokaler till alla som vill hyra dem, eller finns det utrymme för att säga nej till viss verksamhet? Vad är det som gäller, när extremistorganisationer av olika slag vill hyra lokaler av kommunen? Kan man ställa krav på värderingar hos den som får hyra eller använda en kommunal lokal?

Denna skrift är framtagen av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med stöd av Center mot våldsbejakande extremism (CVE)¹, för att reda ut begreppen och beskriva de förutsättningar och principer som gäller enligt lag, vid uthyrning och upplåtelse av kommunala lokaler. Principerna gäller även för landsting och regioner i den mån de upplåter lokaler till föreningar.

Exempelvis finns det i regeringsformen (RF) krav på att kommuner i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet, och kommunallagen kräver att kommunen ska behandla sina invånare lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommuner måste därför göra ett principiellt ställningstagande som ska gälla vid all uthyrning och upplåtelse, så alla potentiella användare behandlas lika.

Not. 1. CVE är en del av Brottsförebyggande rådet, och har till uppdrag att stärka det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism på lokal, regional och nationell nivå.

Vilka lagar och principer är relevanta?

Enligt regeringsformens första kapitel² ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen, och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Detta är ett uttryck för de så kallade objektivitets- och likabehandlingsprinciperna.

Enligt regeringsformen³ ska dessutom var och en gentemot det allmänna garanteras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

Likabehandlingsprincipen

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.⁴ Likabehandlingsprincipen kommer även till uttryck i kommunallagen, där det stadgas att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.⁵

Yttrandefriheten får ytterst sällan begränsas

Yttrandefriheten innebär att en myndighet inte utan lagstöd får ingripa, vare sig formellt eller informellt, mot att någon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att uttrycka sin uppfattning.

Yttrandefriheten får inte begränsas enbart på grund av skillnader i politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.⁶ Den kan bara begränsas om det är motiverat av ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och inte utöver vad som är nödvändigt. Eventuella begränsningar får heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Yttrandefriheten får dock begränsas genom av riksdagen beslutad lagstiftning, till exempel med hänsyn till *allmän ordning och säkerhet*.⁷ Innan en kommunal verksamhet vägrar någon att hyra en lokal med hänvisning till ordning och säkerhet bör man alltså göra en noggrann prövning av vilka ordningsproblem som kan befaras och vilka åtgärder som kan vidtas för att trygga ordningen.⁸

Not. 2. Se 1 kap. 9 § i regeringsformen.

Not. 3. Se 2 kap. 1 § första stycket i regeringsformen.

Not. 4. Se till exempel två JO-beslut från 2016-02-01, dnr 4602-2014 respektive 5221-2014.

Not. 5. Se 2 kap. 3 § i kommunallagen (2017:725).

Not. 6. Se 2 kap. 21 § i regeringsformen.

Not. 7. Se 2 kap. 23 § i regeringsformen.

Not. 8. Se till exempel JO-beslut 2016-02-01, dnr 4602-2014.

Ordningslagen

Ordningslagen⁹ 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 syftar visserligen till att tillämpas av polisen vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar på offentlig plats, men det är delvis samma avvägningar som behöver göras när kommuner upplåter lokaler.

Enligt ordningslagen får en allmän sammankomst endast 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".¹⁰ Demonstrationer bör inte vägras enbart för att man kan förvänta sig en motdemonstration.¹¹ Polisen kan normalt förebygga sådana ordningsstörningar, exempelvis genom att spärra av områden eller utrymmen.¹²

I skolan avgör rektor, på objektiv grund

Skolor fick nyligen möjligheten att besluta om och hur man vill bjuda in politiska organisationer, genom att rektorer enligt skollagen¹³ har rätt att besluta om politiska partier ska bjudas in för att medverka i utbildningen. Rektorerna får besluta om att ta emot ett begränsat antal partier, men urvalet måste ske på objektiv grund.



Not. 9. SFS 1993:1617.

Not. 10. Se 2 kap. 10 § i ordningslagen.

Not. 11. Se förarbetena till ordningslagen.

Not. 12. Se till exempel proposition 2005/06:11, s. 12.

Not. 13. Se 1 kap. 5 a § i skollagen (2010:800).

Hur tillämpar man lagen i praktiken?

Kommuner har ingen skyldighet att hyra ut eller på annat sätt upplåta sina lokaler, utan får själva bestämma i vilken utsträckning och för vilka ändamål det ska ske. För att kunna bestämma i vilka fall det *inte* ska ske, måste de villkor som ställs dock vara förenliga med objektivitets- och likabehandlingsprinciperna.

Likabehandling, saklighet och opartiskhet

Även om lokaluthyrning inte betraktas som myndighetsutövning, ska objektivitets- och likabehandlingsprincipen ändå beaktas, om villkoren för uthyrning berör de potentiella hyresgästernas värderingar. Genom att fastställa en tydlig beslutsgång och vid handläggningen alltid följa bestämda rutiner kan kommunen minska risken att handla i strid med dessa principer.¹⁴

Ordning och säkerhet får inte utgöra svepskäl

Mötesfrihet, demonstrationsfrihet och yttrandefrihet innebär att alla har rätt att mötas och yttra

sig fritt. Dessa friheter kan begränsas om det krävs av ordnings- eller säkerhetsskäl i specifika fall. Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) har dock påtalat att ordningshänsyn inte får åberopas som svepskäl för att hindra vissa sammankomster eller vissa organisationers verksamhet. Istället ska man i första hand försöka avhjälpa de ordnings- och säkerhetsproblem som kan uppkomma.¹⁵

Inventera möjliga ordningsstörningar

Det har egentligen inte någon betydelse *vem* det är som befaras orsaka oordning, det vill säga om det är den som hyr lokalen, den som söker tillstånd enligt ordningslagen eller några helt andra, till exempel motdemonstranter. Däremot ska kommunen göra en utredning och dokumentera av vilka anledningar man kan befara ordningsstörningar och vilka åtgärder som rimligen kan vidtas för att motverka dem.¹⁶

Not. 14. Se till exempel JO-beslut 2016-02-01, dnr 4602-2014.

Not. 15. Se till exempel JO-beslut 2016-02-01, dnr 5221-2014, och JK beslut 2008-05-05, dnr 2958-08-21.

Not. 16. Se till exempel JO-beslut 2016-02-01, dnr 4602-2014.

Kan en policy få hindra vissa från att hyra lokal?

Det är ännu inte helt klart huruvida det är förenligt med objektivitets- och likabehandlingsprinciperna att vid kommunal lokaluthyrning ställa upp villkor för vilka värderingar en hyresgäst får ha eller ge uttryck för, även om JO har kritiserat kommunala verksamheter för brister i objektivitet och respekt för yttrandefriheten (se exempel nedan, under rubriken *Tidigare fall*).

Eventuella villkor bör vara etablerade

”Villkor kring uthyrningen bör vara tydligt formulerade på förhand.”

Om kommunen, som ett led i arbetet mot våldsbejakande extremism, ändå väljer att ställa upp vissa villkor, såsom att användare av lokalerna ska främja och respektera demokratiska grundprinciper och/eller jämställdhet mellan män och kvinnor, bör dessa villkor vara tydligt formulerade på förhand.

Villkoren för uthyrning bör vara på förhand fastställda och dokumenterade, så att det inte finns utrymme för godtycke i enskilda fall. Kommunen behöver alltså fastställa de villkor som gäller, oavsett vilken organisation eller person som kan komma att bedömas, baserat på principerna om likabehandling, saklighet och opartiskhet.

Eventuella villkor bör åtföljas av rutiner

”Det bör finnas en utformad rutin om hur kommunen försäkras om att hyresgästen lever upp till fastställda villkor.”

Om kommunen väljer att inrätta sådana villkor för lokaluthyrning, bör man också utforma en rutin för kontroll, kopplad till uthyrningsverksamheten. Villkoren bör följas upp konsekvent och metodiskt, både för att förhindra godtycke vid tillämpningen och för att kommunen ska kunna försäkra sig om att dess hyresgäster verkligen lever upp till de villkor som fastställts.



Tidigare fall

Som vägledning i dessa frågor finns några tidigare fall av intresse. Här beskrivs ett från kammarrätten i Stockholm, tre från Justitieombudsmannen (JO) och ett från Justitiekanslern (JK).

Dom från kammarrätten i Stockholm, 2001-11-06

Ett kommunalt beslut om att inte erbjuda samlingslokal till Sverigedemokraterna har upphävts. Kammarrätten menade att en kommun, när de tillhandahåller allmänna samlingslokaler, ska behandla kommunens medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat med hänvisning till kommunala kompetensregler. Att hänvisa till befarade ordningsstörningar, som kommunen hade gjort i målet, utgjorde inte ett sådant sakligt skäl att man kunde vägra uthyrning.

JO-beslut 2017-06-28 (dnr 4650-2016)

JO riktade kritik mot ett bibliotek för handläggningen av en lånebegäran: ”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 (se JO 2010/11 s. 619 I, dnr 1248-2008). Ett bibliotek får inte låta det förväntade innehållet i en föreläsning ligga till grund för

ett beslut att inte upplåta bibliotekets lokaler för ändamålet (se JO 2016/17 s. 671). 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, dnr 5001-2014, och JO 2013/14 s. 546, dnr 2459-2011).”

JO-beslut 2016-02-01 (dnr 4602-2014)

Efter att Linköpings kommun avbokade musikgruppen Kartellen från en festival för ungdomar, påtalade JO att en kommun som arrangerar en festival visserligen 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, utan att begränsas av objektivitetsprincipen. När det handlar om att avboka en redan bokad artist kan objektivitetsprincipen däremot aktualiseras. Ett sådant beslut får nämligen 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-beslut 2016-02-01 (dnr 5221-2014)

JO riktade kritik mot en nämnd i Göteborgs stad, när stadsbiblioteket hade sagt upp ett avtal om lokalhyra med hänvisning till risken för ordningsstörningar. Det var fråga om en föreläsning som skulle hållas i 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 användas som svepskäl samt att "om myndigheter faller undan för tillfälliga eller varaktiga opinioner, och låter innehållet 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".

JK-beslut 2008-05-05 (dnr 2958-08-21)

Eslövs kommun tillät inte en konstnär, som på grund av tidigare verk var utsatt för mordhot, att delta i en utställning i kommunens regi. "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 refusering 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."

Råd vid lokaluthyrning

DEMOKRATISKA ASPEKTER VID NYTTJANDE AV KOMMUNALA LOKALER

I många av Sveriges kommuner finns en uttalad politisk ambition att kommunens lokaler ska användas så mycket som möjligt, istället för att stå tomma. De flesta kommuner upplåter därför emellanåt idrottsanläggningar, skolor, föreläsningssalar, teatersalonger och andra samlingssalar för olika sammankomster. Men måste en kommun upplåta lokaler till alla som vill hyra eller finns det utrymme att säga nej till vissa verksamheter? Kan man ställa krav på värderingar hos den som får hyra eller använda en kommunal lokal?

Denna skrift är framtagen av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med stöd av Center motvåldsbejakande extremism (CVE) för att beskriva de förutsättningar och principer som gäller enligt lag vid uthyrning och upplåtelse av kommunala lokaler. Principerna gäller även i den mån landsting och regioner upplåter lokaler till föreningar.

ISBN 978-91-7585-704-6

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se eller på www.cve.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skl.se