



Att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val

En studie av det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val

Maria Refors Legge

Maria Refors Legge

Att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val

En studie av det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val

Titel	Att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val – En studie av det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val
Title	Responding to influence against the conduct of general elections: A study of the legal framework for measures countering influence on the conduct of general elections
Rapportnr	FOI-R--5449--SE
Månad	Mars
Utgivningsår	2023
Antal sidor	93
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Valmyndigheten
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13840
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock, Prostock-studio

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bland annat innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport innefattar en redogörelse för svenska myndigheters rättsliga möjligheter att bemöta påverkan genom information i samband med svenska allmänna val. Analysen är baserad på fyra scenarier som bygger på verkliga händelser.

Rapporten innehåller en grundläggande genomgång av yttrandefriheten i de svenska grundlagarna samt hur dessa förhåller sig till brottsbalkens bestämmelser om exempelvis otillbörligt verkande vid röstning, olaga hot och förtal. Rapporten är tänkt att fungera som ett stöd för valadministrationen i syfte att stärka skyddet av genomförandet av val avseende påverkan genom information. Framförallt är rapporten tänkt att ge insikt om när misstänkt påverkan genom information kan eller bör polisanmälas.

Huvudpoängerna som görs i rapporten är att den svenska yttrandefriheten är väldigt stark och att påverkan genom information i många fall skyddas av denna rättighet. I vissa fall får dock yttrandefriheten inskränkas, exempelvis om yttrandet utgör en brottslig handling.

Nyckelord: Valpåverkan, informationspåverkan, desinformation, yttrandefrihet otillbörligt verkande, bemötandeåtgärder.

Summary

This report includes an account of the Swedish authorities' legal possibilities to counter information influence activities aimed at the conduct of elections. The report presents an analysis of the criminal sanction possibilities that can be used to prevent information influence activities against Swedish elections. The analysis is based on four scenarios.

The report contains a fundamental review of the freedom of expression in the Swedish constitutions and how these relate to the provisions of the criminal code regarding, for example, improper actions during voting, illegal threats, and defamation. The report is intended to support the election administration in their efforts to protect Swedish general elections against information influence activities. Above all, the report is designed to provide insight into when suspected information influence activities can or should be reported to the police.

Keywords: Election interference, disinformation, information influence activities, misinformation, free speech.

Innehåll

Förkortningar.....	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och avgränsningar.....	13
1.3 Metod	14
1.4 Disposition	15
2 Kunskapsläge.....	16
2.1 Grundläggande begrepp.....	16
2.2 Valadministrationens rättsliga ramverk	17
2.2.1 Allmänt om svenska val	17
2.2.2 Rösträtt.....	17
2.2.3 Ordningsmakten vid röstmottagning	19
3 Yttrandefrihet.....	21
3.1 Regeringsformen	21
3.1.1 Yttrandefrihet och påverkan genom information	22
3.1.2 Inskränkningar av yttrandefriheten	24
3.2 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	24
3.2.1 Tryck- och yttrandefrihetens omfattning	25
3.2.2 Tryck- och yttrandefrirättsliga grundprinciper	27
3.2.3 Inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten	31
3.3 Slutsatser	32
4 Förvaltningsrättsligt ramverk	33
4.1 Legalitetsprincipen.....	33
4.2 Objektivitetsprincipen	34
4.3 Proportionalitetsprincipen	36
4.4 Myndigheters serviceskyldighet	37
4.5 Myndigheters skyldighet att samverka	38
4.6 Slutsatser	39
5 Personuppgifter och sekretess	42
5.1 Lagstiftning om integritetsskydd	42

5.2	Offentliga och allmänna handlingar	45
5.3	Offentlighets- och sekretesslagen	47
5.4	Slutsatser	48
6	Straffrätt	50
6.1	Olaga hot	50
6.2	Förtal	52
6.3	Förolämpning	54
6.4	Otillbörligt verkande vid röstning	55
6.5	Hot mot tjänsteman.....	57
6.6	Uppror	58
6.7	Brott mot medborgerlig frihet	59
6.8	Högförräderi	60
6.9	Tagande av utländskt understöd	61
6.10	Tryck- och yttrandefrihetsbrott.....	62
6.11	Slutsatser	67
7	Analys av scenarier	69
7.1	Propaganda vid vallokalen	69
7.2	Hat och hot mot röstmottagare	71
7.3	Konspirationsteorier om politiker	75
7.4	Bränn din röst!.....	78
8	Rekommendation för vidare forskning	83
9	Slutord	86
10	Källförteckning	87
	Litteratur	87
	Förarbeten	90
	Domar	91
	Myndighetsbeslut	92
	Digitala källor	93
	Övrigt	93

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
GDPR	Europeiska unionens dataskyddsförordning
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ICCPR	Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
FN	Förenta nationerna
FL	Förvaltningslag (2017:900)
JK	Justitiekanslern
Kap.	Kapitel
KomL	Kommunallag (2017:725)
MPF	Myndigheten för psykologiskt försvar
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PolisL	Polislag (1984:387)
RF	Regeringsform (1974:152)
RO	Riksdagsordning (2014:801)
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
ValL	Vallag (2005:837)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt en rapport som publicerades av FOI under våren 2022 förekom försök att skada förtroendet för den svenska valprocessen, valresultatet och det demokratiska systemet innan, under och efter de allmänna valen 2018.¹ Dessa försök innefattade bland annat spridda inlägg och uppgifter om desinformation, diskussioner om valfusk samt kapade och falska konton i sociala medier.² I en rapport från 2019 uppgav Valmyndigheten att det förekommit felaktig information och ryktesspridning i sociala- och traditionella medier under valprocessen.³

När det gäller hotbilden mot svenska val visade Valmyndighetens enkätundersökning efter valen 2018 att en sjättedel av de kommuner som svarade på enkäten (39 av 236) hade haft problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet. Problemen handlade främst om försvunna valsedlar eller om oordning bland valsedlar på röstmottagningsstället men det fanns också kommuner som uppgivit att det förekommit felaktiga rykten om valsedlar, till exempel rykten som gick ut på att valsedlar skulle ha stulits trots att de inte var försvunna. De falska ryktena hade enligt Valmyndighetens enkätundersökning lett till att partiföreträdare blivit mycket upprörda. Enligt kommunerna förekom det även felaktiga rykten på sociala medier om stängda röstningslokaler. Flera kommuner uppgav att det förekommit hot, våld, rasism och andra kränkningar mot röstmottagare på röstmottagningsställena.⁴ Valmyndighetens erfarenhetsrapport från 2019 års val till Europaparlamentet visade på liknande tendenser.⁵ Under en period om knappt två månader tog Valmyndigheten emot rapporter om 47 händelser från kommuner, länsstyrelser och utlandsmyndigheter. Enligt rapporterna handlade ordningsstörningarna främst om ordningen i valsedelställen där valsedlar försvunnit, stulits eller gömts.⁶ Valmyndigheten ansåg dock att antalet inrapporterade händelser var lågt i relation till det stora antalet platser där röstning är möjlig och till den relativt långa perioden för förtidsröstning.⁷

¹ Bay, Sebastian, Thunholm, Patrik, Isaksson, Elsa, Lindgren, Johannes och Appelgren, Jessica, *Hot mot svenska allmänna val: Exempel och scenarier för valadministrationen*, FOI, 2022, s. 16.

² Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 16.

³ Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 31–32.

⁴ Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 31–32. Jfr Prop. 2021/22:52, *Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning*, s. 15–16 och Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 15.

⁵ Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019, s. 7.

⁶ Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019, s. 7 och 20. Jfr. Prop. 2021/22:52, *Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning*, s. 15–16 och Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 15.

⁷ Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2020, s. 7.

Som det påstådda ryska agerandet i samband med de Amerikanska valen år 2016 och 2020 illustrerar kan informationspåverkan från främmande makt verka destabiliserande på demokratiska processer.⁸ Det finns många exempel på händelseförlopp i samband med val i länder som Frankrike, Ukraina, Libanon och Montenegro där främmande makts informationspåverkan kan ha spelat en viss roll för utgången i de aktuella ländernas val och folkomröstningar.⁹ Främmande makts intresse av att öka misstron mot demokratiska institutioner och underblåsa polarisering i samhället utgör således en del av den hotbild som finns mot svenska val.

Denna rapport kommer att utgå ifrån och inspireras av incidenter som ägt rum i Sverige och i andra länder. Erfarenheterna har därefter koncentrerats till fyra scenarion som presenteras nedan. Scenarierna diskuteras i sin tur i slutet av rapporten utifrån den utredning som görs i kapitel 2-6 med utgångspunkt i svensk rätt.

Rapporten har tagits fram på uppdrag av Valmyndigheten och har finansierats av MSB och anslag 2:4 Krisberedskap.

Scenario 1 – Propaganda vid vallokalen

Efter valet till riksdagen, landstinget och kommunen år 2010 inkom en anmälan till Valprövningsnämnden som gick ut på att valet till kommunfullmäktige i Örebro kommun inte gått rätt till.¹⁰ I anmälan framgick det att ett riksdagsparti den 1 september hade haft en så kallad "valskola" cirka 100 meter ifrån en lokal som användes för förtidsröstning. Enligt anmälaren hade ledaren för valskolan placerat det aktuella partiets valsedlar i flera valkuvert vilka klistrades igen och sändes ut till åhörarna som tog emot dem. Valsedlarna samlades inte in vid mötets slut utan togs med till röstningslokalen direkt efter.

Enligt anmälaren fanns det, utöver den aktuella valskolan ett partitält som hade satts upp av riksdagspartiet i fråga i omedelbar anslutning till lokalen, där det fanns många valarbetare med tydliga partitecken. Valarbetarna i partitältet ska enligt anmälaren ha följt med de kollektivt röstande som kom från valskolan ända fram till valurnan i vallokalen.¹¹

Vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av påverkan som sker i anknytning till vallokalen?

⁸ Mueller, Robert, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, vol. 1, U.S. Department of Justice, 2019, s. 4-5. Se även Ohlin, Jens, *Election Interference: International law and the future of democracy*, Cambridge university press, 2020, s. 11.

⁹ Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 51-52. Jfr Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisens årsbok*, 2021, s. 4. Se även Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 15.

¹⁰ Valprövningsnämndens beslut, dnr. 2010:36.

¹¹ Valprövningsnämndens beslut, dnr. 2010:36.

Scenario 2 – Hat och hot mot röstmottagare

Under valdagen den 9 september 2018 i Sverige mottog röstmottagare i en kommun ett hotfullt brev innehållande en teckning med budskapet "likvaka istället för en valvaka" och i en annan kommun hade en person skrivit hotfulla kommentarer på kommunens Facebooksida.¹² Personen i fråga hade exempelvis skrivit att kommunen gjorde sig skyldig till valfusk, att tjänstemännen var korrupta och att kommunen brände upp valsedlar. Samma person hade enligt uppgift även uppträtt hotfullt och aggressivt mot röstmottagare i en vallokal på valdagen.¹³

I samband med ett seminarium om påverkan genom information vid val som hölls av FOI på uppdrag av Valmyndigheten berättade deltagare att det fanns en oro bland de som arbetade med valet att deras personuppgifter skulle begäras ut från kommunerna och spridas på olika sätt. Oron gällde i första hand att uppgifterna skulle spridas på digitala forum samt att uppgifterna skulle kunna användas för att utsätta dem och deras familjer för olika typer av brott. Deltagare vid seminariet vittnade även om att enskilda individer med flit försvårade och saktade ned deras arbete genom att begära ut stora mängder information och genom att kräva utförliga svar och kommentarer på inskickade och inringda frågeställningar, funderingar och tankar om allt ifrån valfusk till konspirationsteorier.¹⁴

Vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av påverkan?

¹² Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 40-41.

¹³ Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 40-41.

¹⁴ S.k. "rättshaveristiskt" beteende. Jfr. Svenska Akademien, *Rättshaveri*, Svenska Akademiens ordlista, www.svenska.se, 2015, hämtad 2022-10-20.

Scenario 3 – Konspirationsteorier om politiker

I mars 2016 ska Hillary Clintons presidentkampanjordförandes (John Podesta) privata gmail-konto ha hackats av den ryska militära underrättelsetjänsten (GRU).¹⁵ Mer än 20 000 sidor med e-postmeddelanden som påstås ha skickats och tagits emot av Podesta spreds därefter på nätet av fiktiva onlinepersoner som *DCLeaks* och *Guccifer 2.0*.¹⁶ Meddelandena levererades även till hacktivistorganisationen WikiLeaks som i sin tur publicerade materialet online under hela oktober och november 2016, det vill säga strax före presidentvalet 2016.¹⁷

WikiLeaks informationsdump av olagligt tillskansat (men troligtvis äkta) material sammanföll med konspirationsteorier, som spreds via Twitter och andra onlineforum, som gick ut på att polisen i New York upptäckt bevis som tydde på att det fanns en "pedofilring" som verkade inom det demokratiska partiet.¹⁸ Konspirationsteorierna om en pedofilring i hjärtat av det demokratiska partiet blandades med de verkliga, läckta, mailen från bland annat Podesta gmail-konto och utvecklades därefter till en teori om att e-postmeddelanden som skickats av Podesta (där han verkade göra middagsplaner för att få pizza) omtolkades till kodade meddelanden med kodade hänvisningar till barnsexhandel.¹⁹

Om detta scenario, eller något liknande skulle utspela sig i Sverige i samband med en svensk valrörelse, vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av informationspåverkan?

¹⁵ Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019, s. 4-5. Se även Ohlin, *Election Interference*, 2020, s. 11.

¹⁶ Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019, s. 4-5.

¹⁷ Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019, s. 4-5. Se även Cosentino, Gabriele, *Social Media and the Post-Truth World Order: The Global Dynamics of Disinformation*, Springer, 2020, s. 60-61 och Bleakley, Paul, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right: A social media analysis of Pizzagate and the rise of the QAnon conspiracy*, Current Sociology, 2021, s. 8.

¹⁸ Bleakley, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right*, 2021, s. 8. Se även Cosentino, *Social Media and the Post-Truth World Order*, 2020, s. 61-62.

¹⁹ Cosentino, *Social Media and the Post-Truth World Order*, 2020, s. 61-62 och Bleakley, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right*, 2021, s. 8.

Scenario 4 – Bränn din röst!

År 2018 ska ryska agenter ha använt sociala medier (framförallt Facebook) i syfte att sänka valdeltagandet i en makedonsk folkomröstning. Tillvägagångssättet för de ryska agenterna ska ha varit att sprida och marknadsföra falska artiklar och inlägg som skulle öka sociala klyftor, driva ner valdeltagandet och förstärka allmänhetens ilska. Ett av huvudbudskapen bakom informationspåverkanskampanjen uppges ha varit att uppmuntra Makedonier att bojkotta omröstningen under parollen *bränn din röst*.²⁰ Om detta scenario, eller något liknande som riskerar att påverka förtroendet för valresultatet skulle utspela sig i Sverige och om sådan nyhetsrapporteringen dessutom plockas upp av svenska medier (etablerade och fristående), vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av informationspåverkan? Kan en person som är anställd av kommunen eller på Valmyndigheten samla på sig uppgifter om personer som sprider den här typen av valpåverkan?

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna rapport är att studera det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att bemöta påverkan med information, såsom informationspåverkan och övriga former av kognitiva påverkanskampanjer. Syftet inbegriper en studie av gällande nationell rätt med fokus på skyddet för enskildas yttrandefrihet i förhållande till de straffrättsliga åtgärder som svenska myndigheter kan vidta i syfte att hindra eller minska effekten av påverkan med information.

Rapporten är skriven som en överblick av olika rättsområden och inte som en djupgående analys av specifika, rättsliga frågeställningar. I den del en fråga skulle kräva en mer omfattande utredning kommer detta att indikeras med ett förslag om att fortsatt forskning på området vore önskvärd, se kapitel 8.

Det finns många olika sätt att påverka ett val eller ett valresultat. Eftersom syftet med detta projekt är att undersöka påverkan genom *information* kommer dock påverkan i form av till exempel fysiskt våld eller tvång att avgränsas bort. Även dattintrång och olika typer av cyberangrepp kommer att lämnas därhän.

Det finns många EU-rättsliga och folkrättsliga aspekter och raster som kan läggas på den rättsliga problematik som uppstår vid påverkan mot svenska val. Dessa perspektiv kommer att behandlas i kapitel 8 som förslag på framtida forskning då detta (med undantag för dataskyddsförordningen som behandlas i avsnitt 5.2) inte ryms inom ramen för det här projektet.

²⁰ Santora, Marc och Barnes, Julian, *In the Balkans, Russia and the West Fight a Disinformation-Age Battle*, The New York Times, 2018, www.nytimes.com, hämtad 2022-09-26. Se även O'Connor, Sarah, *Cyber-enabled foreign interference in elections and referendums*, Australian Strategic Policy Institute, 2020 och Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022.

Ytterligare en aspekt som inte studerats inom ramen för det här projektet är svenska myndigheters möjligheter att sprida motkommunikation av olika slag. Motkommunikationsåtgärder behandlas dock utförligt i Anna Anderssons FOI-rapport *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan* vilket är ett projekt på ett liknande tema som finansierats av Myndigheten för psykologiskt försvar.²¹ Rapporten *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan* läses med fördel parallellt med denna då det ger en tydligare bild av myndigheternas handlingsutrymme.

1.3 Metod

Den rättsdogmatiska metoden kommer att användas för att undersöka rättsligt källmaterial. Rättsdogmatiken kan kortfattat beskrivas som en metod för att undersöka rätten med målsättningen att i det rättsliga materialet identifiera den del som är ”gällande” (det vill säga gällande rätt).²² Gällande rätt är det resultat en rättsvetare når efter att ha systematiserat rättskällornas innehåll utifrån en uppställd forskningsfråga.²³ Vad som utgör en rättskälla är en fråga som är föremål för viss diskussion inom rättsvetenskapen,²⁴ men det finns en grundläggande konsensus om att rättskällorna i första hand utgörs av författningar, förarbeten och domstolspraxis från de högsta domstolsinstanserna, till exempel Högsta domstolen (HD) och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).²⁵

Den rättsdogmatiska metoden kan identifieras genom det inifrånperspektiv som den rättsvetenskapligt inriktade forskaren och den praktiskt verksamma juristen har på sin forskning och i sitt arbete.²⁶ Inifrånperspektivet innebär att rättsvetaren arbetar *inom* rättens ramar. Avstampet i rättskälleläran är vad som skiljer rättsvetarens frågeställningar från de som ställs av exempelvis betendevetare, sociologer och kriminologer. Rättsdogmatikerns forskningsuppgift är således att identifiera

²¹ Andersson, Anna, *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan*, FOI, FOI-R—5443—SE, 2023.

²² Croon, Adam, *Jura Novit Curia: En rättsgenetisk undersökning av den juridiska metodlärans utveckling under 1800-talet*, Jure, 2017, s. 69–70 och Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem – rättskällelära och lagtolkning*, AWE/GEBERS, u. 2, 1980, s. 44 ff. Se även Kelsen, Hans, *General Theory of Norms*, Hartney, Michael (övers.), Clarendon, 1991.

²³ Se bland annat Hjerstedt, Matthias, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt*, Mannelqvist, Ruth, Ingmanson, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), Umeå universitet, 2019, s. 169; Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro, Juridisk metodlära, Studentlitteratur, 2018, s. 21–46 och Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, Tidskrift for Rettsvitenskap, 2005, s. 649.

²⁴ Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018, s. 21–46.

²⁵ Hjerstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019, s. 169.

²⁶ Hjerstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019, s. 169; Kleineman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018, s. 21–46 och Sandgren, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, 2005, s. 649.

hur bestämmelser *kan*, *ska* eller *bör* tillämpas, men inte *hur* dessa tillämpas i praktiken eftersom rättsdogmatiken inte är en empirisk forskningsmetod.²⁷

1.4 Disposition

Denna rapport inleds i avsnitt 1.1 med ett antal scenarier där påverkan genom information spelar en central roll. Tanken med scenarierna är att de ska illustrera den typ av händelseförlopp som den svenska rätten måste vara i stånd att bemöta idag och i framtiden i samband med nationella val. Genom att använda scenarier kan den gällande rätten analyseras och eventuella luckor, normkollisioner och dubbelreglering kan uppdagas.

I kapitel 3, 4, 5 och 6 beskrivs den gällande rätten i fråga om påverkan genom information, skydd för opinionsfriheterna samt de tänkbara bemötandeåtgärder som identifierats med hjälp av den rättsdogmatiska metoden som beskrivs i avsnitt 1.3 ovan.

I kapitel 7 diskuteras de scenarier som presenteras i avsnitt 1.1 med utgångspunkt i den gällande rätt som identifierats i kapitel 3, 4, 5 och 6 med målsättningen att presentera en eller flera lösningar på de juridiska dilemman som är invävda i scenarierna. I vissa fall kommer det inte finnas några entydiga juridiska lösningar på de postulerade problemen och i sådana fall kommer detta att vara fokus för diskussionen.

I kapitel 8 lyfts aspekter och frågor som aktualiserats under författandet av denna rapport och som bedöms viktiga att forska vidare på i framtiden. I kapitel 9 görs en sammanfattning av rapporten.

²⁷ Croon, *Jura Novit Curia*, 2017, s. 69–70.

2 Kunskapsläge

2.1 Grundläggande begrepp

Som framgår i avsnitt 1.2 är syftet med denna rapport att studera det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att bemöta påverkan genom information i samband med val. Begreppet *påverkan* har ingen tydligt bestämd innebörd och används på olika sätt i olika sammanhang.

Påverkan genom information överlappar med den typ av handlingar som benämns *informationspåverkan*. Begreppet informationspåverkan har ingen i lag bestämd innebörd men har tidigare definierats av MSB som en typ av påverkan som sker genom spridning av potentiellt skadlig information och som förmedlas av främmande makt eller deras ombud, medvetet eller omedvetet.²⁸ Enligt denna definition avgränsas begreppet till att beskriva ageranden som härrör från främmande makt, direkt eller genom andra. Då föremålet för denna rapport är förutsättningarna att bemöta inhemsk påverkan genom information med stöd av nationell rätt kommer detta begrepp att användas i stället för informationspåverkan. Behovet av att utreda och på sikt bestämma en mer konsekvent terminologi som lämnar utrymme för både inhemsk och internationell kommer att lyftas i kapitel 8.

Begreppet *påverkan* ligger nära begreppet *otillbörlig påverkan*, vilket är ett begrepp som av Polismyndigheten definieras som en typ av handling där politiskt eller kriminellt motiverade aktörer använder hot, våld, trakasserier eller korruption för att påverka beslutsfattare eller politiker i syfte att inskränka den fria debatten och försvaga den svenska demokratin.²⁹

Under förutsättning att en aktör använder sig av *information* för att påverka beslutsfattare eller politiker i syfte att inskränka den fria debatten och försvaga den svenska demokratin innefattas *otillbörlig påverkan* i detta projekt. Som nämns i avsnitt 1.2 är dock påverkan i form av till exempel fysiskt våld eller tvång inte något som kommer att undersökas inom ramen för denna rapport.

²⁸ MSB, 2022, s. 7. Se också MSB, *Att möta informationspåverkan: handbok för kommunikatörer*, reviderad 2018, s. 11.

²⁹ Polismyndigheten, *Störningar i och i anslutning till röstningslokal*, 2022, s. 1.

2.2 Valadministrationens rättsliga ramverk

2.2.1 Allmänt om svenska val

Det svenska valsystemet kännetecknas av att det är decentraliserat, manuellt och transparent.³⁰ Systemet är en omfattande logistikprocess med hundratals miljoner valsedlar, miljoner förtidsröster och tiotusentals valarbetare.³¹ Ordinarie val till riksdagen hålls enligt regeringsformen (1974:152) (RF) 3 kap. 12 § vart fjärde år och val ska enligt vallagen (2005:837) (ValL) 1 kap. 2 § hållas på en söndag. Enligt riksdagsordningen (2014:801) (RO) ska ordinarie val till riksdagen ske i september och enligt ValL 1 kap. 3 § ska ordinarie val till region- och kommunfullmäktige hållas samma dag. Val till Europaparlamentet ska hållas i juni vart femte år men om Europeiska unionens råd i ett särskilt fall beslutar det ska valet hållas i april, maj eller juli under valåret.³² I RF 3 kap. 5 § framgår att Sverige är uppdelat i valkretsar och enligt ValL 4 kap. 2 § finns det 29 stycken sådana. Partiernas distriktsorganisation är uppbyggd med utgångspunkt i valkretsindelningen och det är inom dessa distriktsorganisationer som nomineringen av kandidater sker.

På valdagen ska det finnas en röstlängd (se avsnitt 2.2.3 nedan). Bestämmelser om röstlängd finns i vallagen. Röstmottagning i vallokaler sker på valdagen och en vallokal ska då vara öppen för röstning under vissa specifika tider, se ValL 4 kap. 21 §. Det är röstmottagarna som har det direkta ansvaret för röstmottagningen. Vid varje val förordnas uppskattningsvis ca 50 000 röstmottagare. Dessa tjänstgör i ca 6 000 vallokaler, 2 700 förtidsröstningslokaler och 200 utlandsmyndigheter.³³ Det är valnämnden som normalt sett förordnar röstmottagare och för att få arbeta som röstmottagare måste personerna i fråga ha genomgått den utbildning som krävs för uppdraget enligt ValL 3 kap. 5 § och som anordnas av Valmyndigheten.³⁴

2.2.2 Rösträtt

Rätten att rösta är en av grundbultarna i den svenska demokratin. Att rösta är en rättighet och inte en skyldighet varför ingen kan tvingas till valurnorna. Som Svante Johansson beskriver det i boken *Valrätt* kan rösträtten delas in i *rätten att rösta* och *möjligheten att utöva rösträtten*.³⁵ *Rätten att rösta* handlar om vem som har rätt att rösta, vilket avgörs av rösträttsvillkoren. *Möjligheten att utöva rösträtten* handlar om huruvida en person som har rösträtt också är berättigad att utöva denna rättighet, det vill säga om personen i fråga får rösta och är att betrakta som

³⁰ Bay, m.fl., *Incidenter under genomförandet av allmänna val i Sverige*, 2022, s. 9.

³¹ Bay, m.fl., *Incidenter under genomförandet av allmänna val i Sverige*, 2022, s. 9.

³² Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 54.

³³ Prop. 2021/22:52, s. 28.

³⁴ Prop. 2021/22:52, s. 27. Se även Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 104.

³⁵ Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 27.

röstberättigad.³⁶ Enligt RF 3 kap. 4 § st. 3 avgörs frågan om en person är röstberättigad av om hen är upptagen i röstlängden.

Som nämns i avsnittet ovan ska det på valdagen finnas en röstlängd. Bestämmelser om röstlängd finns i ValL 5 kap. 1–7 §§ och det är Valmyndigheten som är ansvarig för att upprätta röstlängden. Röstlängden ska grundas på de uppgifter som 30 dagar före valdagen finns i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister. Valmyndigheten ska upprätta röstlängden 30 dagar före varje val enligt ValL 5 kap. 1 § st. 2.³⁷

Rösträtten är allmän men det finns vissa begränsningar i fråga om vem eller vilka som får rösta. Ett första grundläggande rösträttsvillkor vid val till riksdagen handlar om uppnådd ålder. För att en person ska få rösta krävs det att hen fyllt 18 år enligt RF 3 kap. 1 §, kommunallagen (2017:725) (KomL) 1 kap. 7 § och ValL 1 kap. 4 §. För att en person ska få rösta i riksdagsvalet krävs det enligt RF 3 kap. 4 § dessutom att personen i fråga är:

1. svensk medborgare, och
2. bosatt i Sverige.

Bosättningskravet i regeringsformen åsyftar platsen där en person är folkbokförd. För att personer som utvandrat från Sverige (så kallade utlandssvenskar) ska få rösta i det svenska riksdagsvalet måste de någon gång under sitt liv ha varit folkbokförda i Sverige enligt RF 3 kap. 4 §.

Rösträtten till kommun- och regionfullmäktige ser annorlunda ut än den gör till riksdagen. Utöver att åldersvillkoret måste vara uppfyllt så får följande grupper rösta i svenska kommun- och regionval:

1. svensk medborgare,
2. unionsmedborgare,
3. medborgare i Island eller Norge,
4. medborgare i något annat land än de som nämnts och som varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

Rösträtt för val till Europaparlamentet följer i princip rösträtten vid val till riksdagen. Den person som har rösträtt vid val till riksdagen har således även rösträtt vid

³⁶ Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 27.

³⁷ Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 67.

val till Europaparlamentet enligt ValL 1 kap. 4 §.³⁸ Därutöver har den unionsmedborgare som har rösträtt i kommun- och regionvalet och som dessutom inte röstar i något annat EU-land, rösträtt för val till Europaparlamentet, se ValL 1 kap. 4 §.

2.2.3 Ordningsmakten vid röstmottagning

Det är röstmottagarna som ansvarar för säkerheten och upprätthåller ordningen på röstmottagningsställena. Den som befinner sig i lokalen eller i ett utrymme intill denna ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får uppmanas att tillfälligt lämna lokalen eller utrymmet, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen, se ValL 8 kap. 4 §. Det ankommer alltså på röstmottagarna att se till att förhållandena på röstmottagningsstället är sådana att vallagens krav upprätthålls. Hit hör att väljarna garanteras sin rätt till fria och hemliga val.³⁹ Regeringen understryker i propositionen till vallagen att ValL 8 kap. 4 § inte ska tolkas som att röstmottagarna har givits en rätt att använda våld eller fysiskt tvång för att avlägsna personer som stör ordningen eller hotar säkerheten vid röstmottagningsställena.⁴⁰ Enligt propositionen bakom ValL 8 kap. 4 § ska rätten att använda tvång och våld förbehållas polisen och ordningsvakter.⁴¹ Om en person stör ordningen i vallokalen och inte hörsammar röstmottagarnas order kan polis eller ordningsvakter tillkallas för att upprätthålla ordningen i enlighet med polislagens (1984:387) (PolisL) bestämmelser, se PolisL 13 och 29 §§.

De ordningsstörningar som är avsedda att motverkas kan enligt propositionen bakom ValL 8 kap. 4 § dels vara störningar av genomförandet av röstmottagningen i stort, dels störningar riktade mot den enskildes rätt att utöva sin rösträtt eller sitt uppdrag som röstmottagare. Syftet med förslaget är enligt regeringen att ge röstmottagarna tydligare och därmed bättre förutsättningar att upprätthålla ordningen på röstmottagningsstället. Rätten för väljare att kunna rösta under trygga former är beroende av röstmottagarnas möjligheter att utöva sin ordningsmakt. Röstmottagarnas befogenhet att förhindra sabotage och ordningsstörningar regleras som redan nämnts i ValL 8 kap. 4 §. Röstmottagarna har därutöver ett straffsanktionerat skydd i bestämmelserna om ärekränkning (förtal och förolämpning) i brottsbalken (1962:700) (BrB) 5 kap. och om brott mot allmän verksamhet (våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman) i BrB 17 kap.⁴² Enligt ValL 8 kap. 5 §

³⁸ Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 29.

³⁹ Prop. 2021/22:52, s. 34.

⁴⁰ Prop. 2021/22:52, s. 35. Se även bet. 2021/22:KU6, *Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning*. Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 105.

⁴¹ Prop. 2021/22:52, s. 35.

⁴² SOU 2021:7, *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen*, s. 46.

ska väljare som finns på ett röstmottagningsställe eller på en plats som de har anvisats till intill detta när tiden för röstmottagning går ut, ska få tillfälle att rösta innan röstmottagningen avslutas.

Enligt ValL 8 kap. 3 § får det inte på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Syftet med regleringen är att väljaren ska vara ostörd och skyddad från varje form av påverkan under själva valhandlingen och bestämmelsen utgör ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val.⁴³ I ett beslut från Valprövningsnämnden som rörde förtidsröstning uttalade nämnden att förbudet mot propaganda i vallagen får tolkas så att förbudet inte enbart gäller utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till ett röstmottagningsställe. Valprövningsnämnden understryker i det aktuella beslutet att det inte vore möjligt eller ens lämpligt att i lag vidare precisera hur stort utrymme som omfattas av förbudet i ValL 8 kap. 3 §. Valprövningsnämnden och förarbetena till vallagen understryker att en bedömning måste göras i det enskilda fallet, utifrån platsens särskilda förutsättningar att ge skydd för väljarna mot att utsättas för politisk propaganda under valhandlingen. Enligt Valprövningsnämnden är det till exempel av betydelse vilken omfattning den politiska propagandan haft och i vilka former de politiska partierna sökt fånga väljarnas intresse.⁴⁴ Av ValL 7 kap. 1 § st. 1 framgår att det är kommunerna som inrättar röstningslokaler. Förbudet i ValL 8 kap. 3 § mot politisk propaganda på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta är således en bestämmelse som kommunerna måste beakta när de hyr utrymmen för röstningslokaler och det ankommer därför på kommunerna att se till att hyresavtalen i förekommande fall får ett sådant innehåll att kraven på röstningslokaler i ValL 8 kap. 3 § uppfylls på ett tillfredsställande sätt.⁴⁵

Propagandaförbudet i ValL 8 kap. 3 § är straffsanktionerat. Enligt BrB 17 kap. 8 § döms den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende söker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller på något annat sätt otillbörligen inverkar på omröstningen för otillbörligt verkande vid röstning till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år (se avsnitt 5.2).⁴⁶

⁴³ Jfr. lagen (1920:796) om val till riksdagen och i kommunala vallagen (1930:253).

⁴⁴ Valprövningsnämndens beslut, VPN dnr 36–2010. Se även Prop. 2021/22:52, s. 39 och Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 105.

⁴⁵ SOU 2013:24, *E-röstning och andra valfrågor*, s. 110.

⁴⁶ SOU 2021:7, s. 46.

3 Yttrandefrihet

I denna rapport avgränsas påverkan till användandet av information i syfte att påverka en aktörs uppfattningar, inställning eller beteenden (se avsnitt 1.2 och 2.1). Detta innebär att påverkan inom ramen för denna redogörelse i stor utsträckning handlar om enskilda individer, organisationer eller aktörer som med olika bakomliggande motiv, ger uttryck för övertygelser och uppfattningar samt sprider information till varandra och till andra människor. Rätten att uttrycka åsikter, förmedla information och att kommunicera på olika sätt skyddas av flera nationella och internationella rättskällor och regelverk. Att informationen som förmedlas och åsikterna som uttrycks är vilseledande, inkorrekta, skadliga eller hotfulla spelar som huvudregel inte någon roll.

Kommunikation mellan människor skyddas i svensk rätt i första hand av opinionsfriheterna som kommer till uttryck i regeringsformen, i tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF) och i yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) (YGL). Inom ramen för europarätten finns yttrande- och informationsfriheten skyddad i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, även kallad rättighetsstadgan och inom folkrätten skyddas opinionsfriheterna i bland annat Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), även kallad Europakonventionen. På grund av de avgränsningar som gjorts i denna rapport kommer yttrandefriheten som garanteras via folkrätten dock inte att behandlas vidare i denna framställan.

För att den svenska staten ska kunna vidta bemötandeåtgärder som är begränsande på olika sätt, mot svenska medborgare och andra aktörer eller individer som befinner sig på svenskt territorium måste staten beakta de rättigheter som finns uttryckta i nationell rätt som skyddar spridandet och utbytet av information på olika sätt. Innan tänkbara bemötandeåtgärder kan presenteras och diskuteras i denna rapport måste således visst utrymme först ägnas åt enskildas rättigheter, varför avsnitt 3.2–3.3 nedan ägnas åt att översiktligt avhandla opinionsfriheterna på ett nationellt plan.

3.1 Regeringsformen

Alla svenska medborgare har samma grundläggande fri- och rättigheter, oavsett ålder, kön eller härstamning, se RF 1 kap. 2 §. Skyddet för fri- och rättigheterna finns i flera olika nationella lagar, men regleras framför allt i regeringsformen. De grundläggande fri- och rättigheter som kallas ”opinionsfriheter” kommer till uttryck i RF 2 kap. 1 § och består av:

1. *Yttrandefriheten*: friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

2. *Informationsfriheten*: friheten att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.
3. *Mötesfriheten*: friheten att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.
4. *Demonstrationsfriheten*: friheten att anordna och delta i demonstration på allmän plats.
5. *Föreningsfriheten*: friheten att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.
6. *Religionsfriheten*: friheten att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Värt att notera med anledning av den här rapportens syfte är att opinionsfriheterna i RF 1 kap. 2 § kan komma i konflikt med de bemötandeåtgärder som en stat kan behöva vidta för att förhindra olika typer av påverkan genom information mot svenska val.⁴⁷ Teoretiskt sett kan svenska myndigheters möjlighet att bemöta påverkan genom information aktualisera samtliga av de ovan nämnda friheterna. Rätten att sprida information om möten, föreningar och demonstrationer med anledning av politiska aktioner eller liknande under ett val kan exempelvis potentiellt sett skyddas av enskildas rätt att anordna möten och demonstrationer eller att sammansluta sig i föreningar. Både yttrande- och informationsfriheten handlar om rätten att dela med sig av samt att ta emot information på olika sätt, vilket står i centrum för den här rapporten. Även religionsfriheten kan bli aktuell om den information som förmedlas kan innefattas i begreppet religionsutövning, till exempel i form av politisk valpropaganda eller liknande.⁴⁸

3.1.1 Yttrandefrihet och påverkan genom information

Av de opinionsfriheter som listas i avsnittet ovan är det i första hand yttrandefriheten som är av intresse för att besvara frågan om vilka bemötandeåtgärder som är tillåtna för den svenska staten att vidta mot nationella och internationella aktörers påverkan av svenska val genom information. Som nämns ovan innebär yttrandefrihet enligt RF 2 kap. 1 § st. 1 en frihet att i tal, skrift eller bild, eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, något som torde vara ytterst relevant under och efter en valprocess. Yttrandefrihetens omfattning enligt regeringsformen är inte begränsad till vissa särskilda former av yttranden och är heller inte begränsad till yttranden med en viss typ av innehåll vilket innebär att

⁴⁷ Jfr Winther, Pontus, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, 2016, s. 9.

⁴⁸ Se mer om detta i bland annat Enkvist, Victoria, *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, Iustus förlag, Uppsala, 2013, s. 86 ff. och Refors Legge, Maria, *Religionsfrihet, skolplikt och diskriminering i den obligatoriska grundskolan*, Juridisk Publikation, 2018, s. 110 ff.

valpropaganda och åsikter om ett vals genomförande skyddas oavsett om information sprids i sociala medier eller under ett torgmöte.⁴⁹ Gränserna för yttrandefriheten definieras inte positivt i regeringsformen utan förtydligas i stället negativt, det vill säga det framgår i andra lagar och bestämmelser vilka yttranden som ska anses falla utanför regeringsformens skydd.⁵⁰ Yttrandefriheten begränsas till exempel av straffbestämmelser som förbjuder yttranden som bedöms utgöra exempelvis olaga hot enligt BrB 4 kap 5 §, förtal enligt BrB 5 kap. 1 § eller hets mot folkgrupp enligt BrB 16 kap. 8 §.⁵¹

Inom den rättsvetenskapliga forskningen råder det viss konsensus om att yttrandefriheten inte är beroende av vilka former som används för att förmedla tankar, känslor och åsikter.⁵² Mediet som används för att uttrycka en åsikt är således i stort sätt irrelevant och yttrandefriheten skyddar med andra ord yttranden som till exempel trycks på pamfletter, läggs upp i sociala medier eller förmedlas mer diskret genom bärandet av en viss typ av kläder eller smycken.⁵³ Regeringsformens medieberoende skydd för yttrandefriheten kan kontrasteras med tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens mycket snävare skydd där mediet för ett yttrandes förmedling är centralt (se avsnitt 3.2.2 nedan). Skyddet i RF 2 kap. 1 § st. 1 omfattar dock enbart uttryck och yttranden som går att förstå för utomstående.⁵⁴ Vilhelm Persson menar dock att viljan att kommunicera med omvärlden bör vara avgörande för om en persons val av kommunikationssätt ska betraktas som ett yttrande i regeringsformens mening eller inte.⁵⁵

⁴⁹ Refors Legge, Maria, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, Svensk juristtidning, 2022, s. 630.

⁵⁰ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 237 f. Se även prop. 1975/76:209, *om ändring i regeringsformen*, s. 141 f. och Ruotsi, Mikael, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt: den grundläggande tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, Iustus, 2020, s. 48.

⁵¹ Prop. 1975/76:209 s. 141 f.; Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, 2020, s. 48-49 och Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022, s. 630.

⁵² Se bland annat Persson, Vilhelm, *Skolkläder och yttrandefrihet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2009;

Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten: en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus, 1997; Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, 2020 och Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022.

⁵³ Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 364 ff. och 377 f.; Persson, *Skolkläder och yttrandefrihet*, 2009, s. 66 och Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022, s. 631.

⁵⁴ Persson, *Skolkläder och yttrandefrihet*, 2009, s. 66.

⁵⁵ Persson, *Skolkläder och yttrandefrihet*, 2009, s. 66.

3.1.2 Inskränkningar av yttrandefriheten

Yttrandefriheten som kommer till uttryck i regeringsformen är ingen absolut rättighet och den kan därför begränsas.⁵⁶ Enligt RF 2 kap. 20 § st. 1 p. 1 får yttrandefriheten inskränkas om det finns stöd för detta i lag (så kallat lagformskrav). Begränsningar av yttrandefriheten enligt RF 2 kap. 20 § får dock enbart göras i syfte att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig sträcka sig så långt att de skulle kunna utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Enligt RF 2 kap. 21 § får en begränsning av yttrandefriheten inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I RF 2 kap. 23 § framgår det att yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Enligt RF 2 kap. 23 § får begränsningar av yttrandefriheten dessutom bara göras om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som är tillåtna ska vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter särskilt beaktas.⁵⁷ Detta innebär att påverkan genom information som exempelvis riskerar att allvarligt störa den allmänna ordningen eller enskildas anseende *får* inskränkas genom att behörig myndighet beslutar att väcka åtal i domstol för exempelvis otillbörligt verkande vid röstning (se avsnitt 6.2.4) eller förtal (se avsnitt 6.2.2).

3.2 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Som nämns i avsnittet ovan tillförsäkras var och en i Sverige yttrandefrihet och informationsfrihet i regeringsformens andra kapitel i stort sett oberoende av i vilket medium yttrandet görs. Av bestämmelsen i RF 2 kap. 1 § framgår dock att tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i bland annat ljudradio, television och liknande överföringar, regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och inte i regeringsformen.⁵⁸

Som Pontus Winther poängterar i rapporten *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt* kan tryck- och yttrandefriheten i de svenska yttrandefrihetsgrundlagarna komma i konflikt med de bemötandeåtgärder som en stat potentiellt sett vill vidta i syfte att förhindra olika

⁵⁶ Jfr Persson, *Skolkläder och yttrandefrihet*, 2009, s. 66 och Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022, s. 631.

⁵⁷ NJA 1996 s. 577. Jfr Persson, *Skolkläder och yttrandefrihet*, 2009, s. 59–60 och Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022, s. 631.

⁵⁸ SOU 2020:45, *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten*, s. 63.

typer av påverkan genom information.⁵⁹ Ett exempel när svenska möjligheter skulle kunna vilja ingripa för att skydda valprocessen är om exempelvis etablerad nyhetsmedia av misstag eller med uppsåt publicerar felaktiga uppgifter som gör gällande att det svenska valsystemet är korrupt och att svenska röstberättigade borde avstå från att rösta. En inskränkning av enskildas möjligheter att åtnjuta fri nyhetsförmedling och politisk debatt genom tryckt media får dock endast genomföras i de specifika fall som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen medger. Svenska myndigheters bemötandeåtgärder mot påverkan genom information i tryckt media måste således vara förenliga med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, se TF 1 kap. 1 § st. 5 och YGL 1 kap. 1 § st. 2.

3.2.1 Tryck- och yttrandefrihetens omfattning

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och yttranden i vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen är att inga inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten får göras förutom sådana som följer direkt av de båda grundlagarna. Begränsningar av tryck- och yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen förutsätter med andra ord att en ändring görs av de båda grundlagarna innan begränsningarna kan träda i kraft. Detta är en tydlig skillnad mot yttrandefriheten som kommer till uttryck i regeringsformen, enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i RF 2 kap. 20–23 §§.⁶⁰

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten i yttrandefrihetsgrundlagen har konstruerats så att den bara omfattar *vissa* kommunikationstekniker. Exempelvis skulle påverkan genom information mot val som sprids i en tidning eller i TV och radio omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen medan ett inlägg på sociala media inte gör det.⁶¹ Anledningen är att det historiskt sett har ansetts enklare att skydda tekniken och förmedlingssättet, snarare än det egentliga yttrandet (jfr avsnittet ovan om skyddet för yttrandefriheten i regeringsformen). Den här skyddsmetoden har sitt ursprung i skyddet för tryckta skrifter och innebär att yttrandets *inhåll* som huvudregel inte är avgörande för grundlagarnas tillämplighet.⁶² I tryckfrihetsförordningen och yttrande-

⁵⁹ Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 9.

⁶⁰ SOU 2020:45, s. 63. Se även Axberger, Hans-Gunnar, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, u.4, Norstedts Juridik, 2019, s. 41.

⁶¹ Observera att det finns vissa undantagsregler i fråga om så kallade utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶² SOU 2020:45, s. 63.

frihetsgrundlagen pekas tre huvudsakliga förmedlingssätt ut: maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och kommunikation via elektromagnetiska vågor.⁶³

Information som sprids och förmedlas i *tryckt skrift* (tidningar, böcker, med mera) skyddas i första hand av tryckfrihetsförordningen. Material som framställs och sprids elektroniskt, exempelvis via Twitter, skyddas således *inte* av tryckfrihetsförordningen även om det finns undantag för elektroniska bilagor.⁶⁴ För att tryckfrihetsförordningen ska vara tillämplig är framställningsmetoden avgörande; det ska handla om avtryck, till exempel i form av blytryck, litografi, koppartryck eller offset.⁶⁵ För att information och yttranden ska omfattas av tryckfrihetsförordningens skydd krävs det att informationen kommer till uttryck i en framställningsform som är avsedd att göra yttranden offentliga, exempelvis böcker och tidningar.⁶⁶ De framställningsformer som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd framgår av YGL 1 kap. 1 § och inbegriper i första hand ljudradio, television och liknande överföringar. Yttrandefrihetsgrundlagen skyddar även offentliga uppspelningar ur en databas, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med ”tekniska upptagningar” avses upptagningar som innehåller text, bild och ljud och som kan uppfattas endast med tekniska hjälpmedel, såsom kassettband eller vinyl- och cd-skivor.⁶⁷

En viktig konsekvens av att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är bundna till användandet av viss teknik är att ”direkt kommunikation”⁶⁸ inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Denna begränsning innebär att påverkan genom information mot val som framförs vid till exempel teaterföreställningar, demonstrationer eller konstutställningar *inte skyddas* av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa yttrandeformer skyddas i stället av regeringsformen. Ett annat villkor för att ett yttrande eller viss typ av information ska skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att yttrandet har fått en viss spridning eller är avsedda att spridas. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att *sprida yttranden till allmänheten* och inte att skydda yttranden i sig.⁶⁹ I fråga om påverkan genom information mot val innebär detta att det inte spelar någon roll vad som påstås i den skyddade medieformen, det kan vara falskt, olämpligt eller skadligt, men så länge informationen är avsedd att delas med andra så gäller

⁶³ SOU 2020:45, s. 63.

⁶⁴ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 44 f.

⁶⁵ SOU 1947:60, s. 57 f. och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 44-45.

⁶⁶ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 48 f.

⁶⁷ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 50. Jfr Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 11.

⁶⁸ SOU 2020:45, s. 64.

⁶⁹ SOU 2020:45, s. 64-65. Se även SOU 1947:60, s. 57 f.; Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 41 f. och Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 10.

grundlagsskyddet med undantag av de inskränkningar som diskuteras i avsnitt 3.3.3 nedan.

Enligt tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens portalparagraf ska tryck- och yttrandefriheten säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande, se TF 1 kap. 1 § och YGL 1 kap. 1 §. Syftet med tryck- och yttrandefriheten är i första hand att garantera den politiska yttrandefriheten, bland annat i form av fri nyhetsförmedling och obeskuren politisk debatt. Tryck- och yttrandefriheten garanterar dessutom en vetenskaplig, konstnärlig, litterär, publicistisk och religiös yttrandefrihet.⁷⁰

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta skrifter och tekniska upptagningar som framställs och sprids i Sverige. Skyddet gäller även för program och databasöverföringar som utgår från Sverige. Grundlagsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är även till viss del tillämpligt på medier med en svagare anknytning till Sverige. I tryckfrihetsförordningens trettonde kapitel finns det regler om utrikes tryckta skrifter och i yttrandefrihetsgrundlagens elfte kapitel finns det bestämmelser om program och tekniska upptagningar från utlandet. Skyddet för yttranden som härstammar ifrån andra länder än Sverige gäller för den framställning som eventuellt sker i landet i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder. Dessutom finns det en något inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet för yttranden som härstammar ifrån andra länder än Sverige. Om mediet ges ut här i landet gäller i princip ett fullt grundlagsskydd även om vissa begränsningar kan finnas, bland annat i de fall mediet framställs i utlandet men ges ut här.⁷¹

3.2.2 Tryck- och yttrandefrirättsliga grundprinciper

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen vilar på ett antal grundprinciper. Dessa kan sammanfattas som:

1. principen om censurförbud,
2. principen om etableringsfrihet,
3. principen om ensamansvar,
4. principen om meddelarskydd,
5. principen om särskild brottskatalog, och
6. principen om särskild rättegångsordning.

Av central betydelse för grundlagssystemet är även den så kallade exklusivitetsprincipen som nämns i avsnitten ovan. Exklusivitetsprincipen garanterar tryckfri-

⁷⁰ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 40 f. Jfr Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 11.

⁷¹ SOU 2020:45, s. 74.

hetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särställning som straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens områden, se TF 1 kap. 1 § och YGL 1 kap. 1 §. Detta är också anledningen till varför viss påverkan genom information mot val skyddas av regeringsformen medan annan typ av påverkan genom information skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I fråga om tryckta skrifter innebär *censurförbudet* att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg, se TF 1 kap. 8 § st. 1. Som nämns i avsnitt 3.3 ovan är syftet med censurförbudet att en skrift alltid ska kunna offentliggöras *före* ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Tryckfrihetsförordningens straffrättsliga åtgärder kan med andra ord endast användas i efterhand.⁷² Som huvudregel gäller censurförbudet även för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, se YGL 1 kap. 11 §. I ett avseende görs det dock i yttrandefrihetsgrundlagen undantag från förbudet mot förhandsgranskning. Det får nämligen i lag meddelas bestämmelser om granskning och godkännande av rörliga bilder i offentliga uppspelningar ur en databas. Detsamma gäller rörliga bilder i tekniska upptagningar som ska visas offentligt, det vill säga biografcensur.⁷³ Förbudet mot hindrande åtgärder innebär att det allmänna inte får hindra spridning av påverkan genom information mot val och yttranden som omfattas av tryck- och yttrandefriheten om åtgärderna som vidtas inte har stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, se TF 1 kap. 8 § st. 2 och YGL 1 kap. 11 §. Förbudet mot hindrande åtgärder är dock inte absolut och vissa typer av hindrande åtgärder har stöd i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, till exempel när det gäller beslag eller konfiskering av en framställning som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott.⁷⁴

Den grundlagsskyddade *etableringsfriheten* innebär på tryckfrihetens område att varje fysisk och juridisk person har rätt att trycka och sprida tryckta skrifter, vilket självklart även inbegriper spridande av valpåverkan. När det gäller etableringsfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd⁷⁵ och sändningar på annat sätt. För sändningar genom tråd råder etableringsfrihet enligt YGL 3 kap. 1 §. För program som sänds på annat sätt än genom tråd (det vill säga i etern) råder inte motsvarande etableringsfrihet. Anledningen till begränsningen av etableringsfriheten via etern är att etersändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme, se YGL 3 kap. 3 §.⁷⁶

⁷² SOU 2020:45, s. 76; SOU 1947:60, s. 57 f. och Axberger, *Tryckfrihetsförordningen*, 2019.

⁷³ SOU 2020:45, s. 76. Jfr Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 17 ff. och Axberger, Hans-Gunnar, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, u.4, Norstedts Juridik, 2019, s. 86 f.

⁷⁴ SOU 2020:45, s. 76. Jfr Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 17 ff.

⁷⁵ T.ex. kabel-tv/iptv och internet.

⁷⁶ Prop. 1990/91:64, *Om yttrandefrihetsgrundlag m.m.*, s. 79-80. Se även SOU 2020:45, s. 76.

Principen om *ensamansvar* innebär att det bara är en person som kan hållas ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Vem som ansvarar för brott pekas ut i de respektive grundlagarna. Det finns på grund av ensamansvaret inte något utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer, se TF 11 kap. 2–5 §§ och YGL 9 kap. 2–6 §§. Den som är ansvarig enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen ansvarar för de yttranden som görs i radiosändningen eller i tidningen oavsett om hen faktiskt har bidragit till framställningen eller inte och oberoende av om personen i fråga har känt till yttrandet i förväg eller inte. Undantag från huvudregeln om ensamansvar kan göras i vissa speciella fall, exempelvis om en utgivare har utsetts för skens skull.⁷⁷

Meddelarfriheten är sammanlänkad med principen om ensamansvar och innebär enligt TF 1 kap. 7 § och YGL 1 kap. 10 § att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet, exempelvis om lämnandet av uppgifter innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling, eller om lämnandet av uppgifter skulle innebära ett uppsåtligt åsidosättande av kvalificerad sekretess. Som en följd av det så kallade represalieförbudet finns det utöver de nyligen nämnda undantagen inga möjligheter för det allmänna att ingripa mot en meddelare som lämnar uppgifter till ett grundlags-skyddat medium, vare sig straffrättsligt eller genom andra typer av disciplinära åtgärder.⁷⁸ Detta innebär att om en valarbetare skulle notera brister i det svenska valsystemet och berättar detta för en journalist som publicerar valarbetarens observationer i sin tidning, så får inte exempelvis valmyndigheten eller kommunen som valarbetaren jobbar för, ta reda på vem hen är.

Principen om *särskild brottskatalog* hänger ihop med den ovan nämnda exklusivitetsprincipen. Yttranden som kommer till uttryck i grundlagsskyddade medier kan endast straffas om de omfattas av tryckfrihetsförordningens särskilda brottskatalog (se avsnitt 6.3). Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag, se YGL 5 kap. 1 §. Den enda skillnaden mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om tryck- och yttrandefrihetsbrotten är att brottet olaga våldsskildring är aningen olika utformat i de två grundlagarna, jfr TF 7 kap. 7 § och YGL 5 kap. 2 §. Tryckfrihetsförordningen innehåller en uttömmande uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och dessutom är straffbara enligt lag (även kallad dubbeltäckningsprincipen), se TF 7 kap. 1–19 §§. I tryckfrihetsförordningens brottskatalog ingår bland annat ett antal olika brott mot

⁷⁷ SOU 2020:45, s. 80.

⁷⁸ SOU 2020:45, s. 80.

rikets säkerhet (till exempel högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar olika typer av straffbelagda hot i olika avseenden (till exempel olaga hot och hot mot tjänsteman).⁷⁹

Principen om *särskild rättegångsordning* innebär att yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid tryck- och yttrandefrihetsbrott, se tryckfrihetsförordningens nionde och tolfte kapitel samt yttrandefrihetsgrundlagens sjunde och tionde kapitel. Principen om särskild rättegångsordning går i förenklade ordalag ut på att det är Justitiekanslern (JK) som är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att om en programledare i radio skulle försöka påverka det svenska valet och denna påverkan utgör ett brott så är det JK som agerar åklagare i förhållande till radioprogrammets ansvarige utgivare. Det ordinarie polis- och åklagarväsendet är med andra ord inte behörigt att agera i tryck- och yttrandefrihetsärenden som rör grundlagsskyddade medier. För väckande av allmänt åtal gäller dessutom särskilda preskriptionstider vilka är kortare än vad som följer av allmänna regler i brottsbalken.⁸⁰ Åtal om tryck- och yttrandefrihetsbrott prövas av en jury som består av nio ledamöter. Utgångspunkten är att ett brott föreligger om minst sex juryledamöter är ense om det.

Som framgår av detta avsnitt är skyddet för yttrandefriheten i tryckt skrift och i annan ljud- eller bildmedia starkt i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen. Konsekvenserna av att ett yttrande faller utanför tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är dock inte att yttrandet står utan grundlagsskydd. I stället omfattas denna typ av yttranden av regeringsformens regler om skydd för yttrande- och informationsfriheten, se 3.2.1. Yttrande- och informationsfriheten skyddas även genom Europakonventionen, FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna och EU-rätten. Att den information som förmedlas (oavsett medium) och åsikterna som uttrycks är vilseledande, inkorrekta, skadliga eller hotfulla spelar som huvudregel inte någon roll. Tryck- och yttrandefriheten i de svenska grundlagarna riskerar att komma i konflikt med de bemötandeåtgärder som svenska myndigheter skulle vilja vidta för att förhindra olika typer av påverkan genom information mot val, exempelvis genom åtal, påtryckningar mot internetjänstleverantören eller i form av motkommunikation.⁸¹ Som framgår ovan måste de bemötandeåtgärder mot påverkan genom information som svenska myndigheter vill vidta vara förenliga med regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om det inte finns lagstiftade undantag som medger inskränkningar, se RF 2 kap. 1 §, TF 1 kap. 1 § st. 5 och YGL 1 kap. 1 § st. 2.

⁷⁹ SOU 2020:45, s. 83. Se även Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 17 ff.

⁸⁰ SOU 2020:45, s. 83.

⁸¹ Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 9.

3.2.3 Inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns ett antal uttryckliga undantag från grundlagens tillämpningsområde (delegationsbestämmelser). Det handlar om begränsningar av tryck- och yttrandefriheten på vissa områden där behovet av grundlagsskydd har ansetts vara mindre. På dessa områden har grundlagsstiftaren delegerat till lagstiftaren att reglera tryck- och yttrandefriheten i vanlig lag, se TF 1 kap. 12 § och YGL 1 kap. 17-20 §§. De uttryckliga undantagen rör bland annat vissa typer av kommersiella annonser, utformning av viss produktinformation och offentliggörande av kreditupplysningar. Som framgår av TF 1 kap. 13 § och YGL 1 kap. 20 § är det i vanlig lag även möjligt att meddela föreskrifter om förbud mot offentliggörande av vissa känsliga personuppgifter. Detta undantag fördes in i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen med anledning av ikraftträdandet av den europeiska unionens dataskyddsförordning (GDPR). Det är exempelvis enligt TF 1 kap. 13 § och YGL 1 kap. 20 § möjligt att (i lag) förbjuda uppgifter som avslöjar en persons etniska ursprung eller politiska åsikter i situationer när det är fråga om vissa typer av uppgiftssamlingar och när det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen tillhandahålls finns särskilda risker för otillbörliga intrång i den enskildes personliga integritet.⁸²

Utöver de redan nämnda undantagen finns det dessutom ett antal andra uttryckliga undantag från grundlagsskyddet. Enligt TF 1 kap. 14 § och YGL 1 kap. 21 § är tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte tillämpliga på pornografiska bilder av barn. Dessutom kan viss annan hantering av pornografiska eller förråande bilder som inte är att betrakta som barnpornografi också bestraffas enligt vanlig lag, trots att de förekommer i grundlagsskyddade medier. Otillåten utlämning av teknisk upptagning enligt BrB 16 kap. 10 d §, otillåtet förfarande med pornografisk bild enligt BrB 16 kap. 11 § och förledande av ungdom enligt BrB 16 kap. 12 § är exempel på sådana uttryckliga undantag från grundlagarnas tillämpningsområde.⁸³

Ytterligare undantag från tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens är sådana yttranden som ska hanteras inom ramen för upphovsrätten, se TF 1 kap. 11 § och YGL 1 kap. 18 §. Brott som begås av en meddelare bestraffas inte heller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen utan regleras i stället i brottsbalken, se TF 7 kap. 22 § samt YGL 5 kap. 4 §.

Utöver dessa uttryckliga undantag kan även vissa typer av brott som begås genom grundlagsskyddade medier straffas med stöd av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens brottskatalog (se avsnitt 6.3 nedan).

⁸² SOU 2020:45, s. 71.

⁸³ SOU 2020:45, s. 71.

3.3 Slutsatser

I detta kapitel understryks det extensiva skyddet som yttrandefriheten har i Sverige. Som framgår i avsnitt 3.2 och 3.3 ovan skyddas yttrandefriheten av tre olika grundlagar: regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Trots att de folkrättsliga källorna inte diskuteras i den här rapporten är det dessutom bra att ha i åtanke att yttrande- och informationsfriheten även skyddas i många internationella överenskommelser som Europakonventionen, FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna och EU-rätten.

Vad gäller påverkan mot val med information är det viktigt att myndighetsanställda har i åtanke att den information som förmedlas och åsikterna som uttrycks bör betraktas som grundlagsskyddade oavsett om de framstår som vilseledande, inkorrekta, skadliga eller till och med hotfulla. Det är med andra ord endast i explicit uttryckta undantagsfall som påverkan kan bemötas med någon form av sanktioner i form av censur eller straffrättsliga åtgärder. Påverkan som sprids genom tidningar eller i radio åtnjuter ett extra lager av skydd då inskränkningar av denna typ av yttranden endast kan göras om det finns stöd för detta i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Påverkan som sker genom medier eller i former som inte är skyddade av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och som därför skyddas av regeringsformen får inskränkas genom ”vanlig” lag vilket innebär att skyddet för valpåverkansinformation som sprids i sociala medier har ett mer begränsat skydd då det inte krävs en grundlagsändring för att yttrandet ska kunna omfattas av en ny straffbestämmelse eller dylikt.

4 Förvaltningsrättsligt ramverk

Som beskrivs i kapitlet ovan får svenska myndigheters åtgärder att bemöta påverkan inte inskränka enskildas yttrandefrihet, en yttrandefrihet som finns lagstadgad i både svensk och internationell rätt.

Den myndighet som ämnar vidta åtgärder mot valpåverkan måste utöver skyddet för yttrandefriheten även beakta det förvaltningsrättsliga sammelsurium av lagparagrafer och offentligrättsliga principer som föreskriver *hur och i vilka situationer* svenska myndigheter får agera, antingen genom att bemöta påverkan i form av reaktiva åtgärder (se kapitel 6) eller genom olika former av myndighetssamverkan (se avsnitt 4.6). Innan tänkbara bemötandeåtgärder kan presenteras och diskuteras måste med andra ord visst utrymme ägnas åt offentligrättsliga principer och ramen för svenska myndigheters befogenheter.

Avsnitt 4.2–4.4 i detta kapitel kommer översiktligt att ägnas åt legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen. Dessa principer stipulerar att svenska myndigheter måste följa svensk lag, att de inte får fatta beslut utan lagstöd, att de måste vara objektiva i sitt beslutsfattande och att besluten som myndigheterna tar måste vara fattade på objektiva grunder.

Avsnitt 4.5–4.6 i detta kapitel kommer i korthet att beskriva svenska myndigheters service- och samverkansskyldighet vilka är viktiga grunder för god förvaltning och kan spela roll för svenska myndigheters bemötandeåtgärder i förhållande till påverkan.

4.1 Legalitetsprincipen

Enligt RF 1 kap. 1 § ska den offentliga makten i Sverige utövas under lagarna. Detta betyder att en myndighet som vill ingripa mot olika typer av påverkan måste ha lagstöd för detta ingripande.

Legalitetsprincipen innebär ett krav på att den offentliga makten och maktutövningen ska vara *normbunden* i motsats till *godtycklig*.⁸⁴ Som Fredrik Sterzel påpekar i *Offentligrättsliga principer* innebär legalitetsprincipen inte enbart ett *negativt krav* (det vill säga att en myndighet inte får agera i strid med lagarna) utan också ett *positivt krav* och att en myndighets beslut således alltid måste ha något slags författningsstöd.⁸⁵ För tjänstemän och andra som representerar det allmänna är det författningskravet som är det centrala i legalitetsprincipen även

⁸⁴ Sterzel, Fredrik, *Legalitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), Offentligrättsliga principer, u. 4, iUSTUS, 2020, s. 79. Se även Warnling Conradson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena och Åhman, Karin, *Statsrättens grunder*, u. 6, Norstedts Juridik, 2018, s. 55.

⁸⁵ Sterzel, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 79.

om till exempel *sedvanerätt* också anses utgöra författningsstöd.⁸⁶ För enskilda är det i stället rättssäkerheten som är central i legalitetsprincipen.⁸⁷

Uttrycket ”utövas under lagarna” i RF 1 kap. 1 § innefattar vad som i regeringsformens åttonde kapitel benämns som ”lagar och andra föreskrifter” – en ordföljd som inkluderar lagar (beslutade av riksdagen), förordningar (beslutade av regeringen) och föreskrifter (beslutade av statliga förvaltningsmyndigheter och av kommuner).⁸⁸ Legalitetsprincipen i RF 1 kap. 1 § binder alla som ägnar sig åt offentlig maktutövning, vilket inkluderar statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och riksdagen.⁸⁹ Legalitetsprincipen är med andra ord viktig när myndigheter och myndighetsanställda inom valadministrationen vill agera i relation till misstänkt påverkan genom information. Om en kommunalt anställd person exempelvis vill utreda ett yttrande som gjorts av en enskild med anledning av valet eller valprocessen måste det finnas en bestämmelse i till exempel kommunallagen eller någon annan speciallagstiftning som föreskriver att en utredning av det slaget är tillåten.

4.2 Objektivitetsprincipen

Enligt RF 1 kap. 9 § ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Med saklighet avses främst att svenska myndigheters beslut inte får gynna eller missgynna enskilda utan att det finns stöd i lag för detta.⁹⁰ En polis kan således inte besluta att ingripa mot en aktör som sprider viss typ av politisk information enbart för att polisen själv tycker illa om de åsikter som framförs.⁹¹ En polis kan enligt objektivitetsprincipen heller inte låta bli att ingripa mot en enskilds spridande av brottslig information på grund av att polisen tycker att information av den typen *borde* få spridas,⁹² exempelvis om en anställd vid Valmyndigheten uppmärksammar anställd vid Polismyndigheten på brottslig påverkan genom information mot val.

⁸⁶ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55 och 223.

⁸⁷ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55 och 223. Se även Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, Studentlitteratur, u. 4, 2020, s. 80.

⁸⁸ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55 och 223. Se även Sterzel, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 85 och Bull, Thomas, *Den offentlige tjänstemannen – makthavare i medborgarnas tjänst*, Lind, Anna-Sara och Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur, 2017, s. 39 f.

⁸⁹ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55 och 223.

⁹⁰ Bull, Thomas, *Objektivitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), *Offentliggrättsliga principer*, u. 4, iUSTUS, 2020, s. 104-105. Se även Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55.

⁹¹ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 56-57. Se även JO 1990/91 s. 283; RÅ 1996 ref. 29; HFD 2011 ref. 10 och JK 2000-05-26.

⁹² Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 57.

Eftersom RF 1 kap. 9 § inkluderar ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter” och inte bara förvaltningsmyndigheter och domstolar så gäller bestämmelsen även kommuner, regioner och regeringen. Enskilda som ägnar sig åt myndighetsutövning kan också omfattas av bestämmelsen.⁹³ RF 1 kap. 9 § gäller dock inte riksdagen eftersom riksdagen inte fullgör den typen av uppgifter inom den offentliga förvaltningen.⁹⁴

Objektivitetsprincipen ligger på många sätt nära den ovan beskrivna legalitetsprincipen och ibland kan de tyckas reglera samma sak.⁹⁵ Principerna bör dock hållas isär,⁹⁶ Thomas Bull beskriver skillnaden på följande vis:

”[D]en moderna offentligrättsliga lagstiftningen [är] i hög utsträckning [...] utformad på ett sätt som ger förvaltningen ett visst manöverutrymme – ett så kallat *fritt skön*. Ett exempel kan vara på sin plats: Tillstånd av olika slag skall ibland medges om den sökande kan anses *lämplig*, men vad som utgör ’lämplighet’ är endast möjligt att till viss grad ange i lagtext och kompletterande föreskrifter, råd och anvisningar. En bedömning i det enskilda fallet måste trots allt göras och denna kan inte styras i detalj.”⁹⁷

Eftersom det är svårt för lagstiftaren att förutse *hur* en lagparagraf kommer att tillämpas av olika aktörer när den proklamerats och *vilka* eventuella situationer och företeelser den kommer behöva tillämpas på *i framtiden* så är många bestämmelser vaga och öppna för tolkning. Detta innebär att legalitetsprincipen i vissa situationer blir mindre viktig eftersom det i författningstexten lämnats utrymme för tolkning av den ansvariga utredaren eller domaren. När lagtexten inte ger någon vägledning och ett beslut likväl behöver fattas (eller en handling vidtas) blir objektivitetsprincipen viktig. I situationer där det finns en risk för att sakförhållanden som inte har någon betydelse för bedömningen i ett enskilt fall (till exempel huruvida en handläggare på en myndighet tycker illa om åsikter som en person för fram eller inte) tillmäts vikt och leder till ett annorlunda beslut än vad som annars hade varit fallet (till exempel om handläggaren själv inte hade haft någon uppfattning i frågan).⁹⁸

⁹³ Exempel på enskilda som ägnar sig åt myndighetsutövning är AB Svensk Bilprovning, fristående skolor och Advokatsamfundet. Se Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 57.

⁹⁴ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 57.

⁹⁵ Bull, *Objektivitetsprincipen*, 2020, s. 104-105; Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 56 och Bull, *Den offentlige tjänstemannen*, 2017, s. 42 f.

⁹⁶ Bull, *Objektivitetsprincipen*, 2020, s. 105.

⁹⁷ Bull, *Objektivitetsprincipen*, 2020, s. 105.

⁹⁸ Bull, *Objektivitetsprincipen*, 2020, s. 105 och Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 56-57. Se även JO 1990/91 s. 283; RÅ 1996 ref. 29; HFD 2011 ref. 10 och JK 2000-05-26.

4.3 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen kan sägas utgöra en rättslig mekanism som introducerar en rimlighetsbedömning i den svenska förvaltningens agerande och i domstolskontrollen av förvaltningen.⁹⁹ Som Henrik Wenander påpekar har principen en konstitutionell aspekt då den inverkar på rollfördelningen mellan politiker i riksdagen och regeringen samt rättstillämpare i domstolarna och förvaltningen.¹⁰⁰

Till skillnad från legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen kommer proportionalitetsprincipen inte till uttryck i regeringsformen som ett övergripande krav på proportionalitet vid offentlig maktutövning.¹⁰¹ Utgångspunkten i Sverige har i stället varit att intresse- och lämplighetsavvägningar av detta slag ska äga rum inom ramen för lagstiftningsförfarandet, en inställning som har legat i linje med svensk, konstitutionell tradition.¹⁰² Krav på proportionalitet har dock kommit till uttryck på konstitutionell nivå på vissa specifika områden, bland annat när det gäller förutsättningarna för att driva igenom lagstiftning som begränsar medborgerliga fri- och rättigheter, se RF 2 kap. 21 §. Proportionalitetsprincipen har även definierats, formats och givits inflytande i den svenska förvaltningen genom prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen och praxis från landets övriga förvaltningsdomstolar.¹⁰³ Sedan år 2017 kommer dessutom proportionalitetsprincipen till uttryck i FL 5 § där det i det tredje stycket står att:

”Myndighet[er] får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.”

Proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen (2017:900) (FL), regeringsformen och i domstolspraxis har som syfte att skydda enskilda intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid olika typer av myndighetsageranden.¹⁰⁴ Relevant för de slutsatser som dras i kapitel 7 och 8 är således att proportionalitetsprincipen, precis som legalitets- och objektivitetsprinciperna, begränsar möjligheten för anställda vid myndigheter som Valmyndigheten, Polismyndigheten

⁹⁹ Wenander, Henrik, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2018, s. 443.

¹⁰⁰ Wenander, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, 2018, s. 443.

¹⁰¹ Helmius, Ingrid, *Legalitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), Offentlighetsprinciper, u. 4, iUSTUS, 2020, s. 158 f. Se även Bull, *Den offentlige tjänstemannen*, 2017, s. 46-47.

¹⁰² Wenander, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, 2018, s. 445.

¹⁰³ Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 158 f. och Wenander, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, 2018, s. 445-449. Jfr. RÅ 2004 ref. 95; RÅ 2009 ref. 83; HFD 2012 ref. 12; MIG 2017:25 och HFD 2015 ref. 16.

¹⁰⁴ Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 163.

och Säkerhetspolisen, att agera mot enskilda som sprider information eller desinformation om ett förestående eller avslutat svenskt val, antingen genom åtal eller i form av motkommunikation av olika slag.¹⁰⁵

Proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen innebär ett allmänt krav på att en proportionalitetsbedömning ska göras redan på myndighetsnivå.¹⁰⁶ Tanken är att bedömningen ska resultera i att ärendehandläggningen blir mer omsorgsfull och att besluten i högre grad ska bli materiellt riktiga.¹⁰⁷ I förarbetena till FL 5 § understryker dock lagstiftaren att avsikten med att lagfästa proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen inte är att absolut rättvisa ska uppnås i varje enskilt fall.¹⁰⁸ Syftet är med andra ord inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder, utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionerliga.¹⁰⁹

En viktig aspekt av proportionalitetsprincipen som har relevans för de slutsatser som kan dras i denna rapport är att FL 5 § inte enbart tar sikte på myndigheters beslutsfattande utan även inbegriper åtgärder som vidtas av en anställd vid en statlig- eller kommunal myndighet och som kan ha potentiella, negativa konsekvenser för enskilda. FL 5 § innefattar med andra ord både myndighetsutövning (exempelvis ett beslut om att väcka åtal) och så kallat faktiskt handlande (exempelvis myndighetspersoners bemötandeåtgärder i media).¹¹⁰

4.4 Myndigheters serviceskyldighet

Svenska myndigheters serviceskyldighet framgår i FL 6 § som stipulerar att myndigheter måste se till att kontakter med enskilda sker smidigt och enkelt. Myndigheter ska även hjälpa enskilda så att de kan ta till vara sina intressen enligt förvaltningslagen och hjälpen ska enligt FL 6 § ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till den aktuella frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Hjälpen ska utöver detta ges utan onödiga dröjsmål.

Serviceskyldigheten är relevant eftersom den ger enskilda en rätt att inte bara begära hjälp med frågor som rör ett eget ärende som handläggs på myndigheten utan den ger även den enskilde en rätt att få hjälp med frågor av mer generella slag.¹¹¹ Enligt Ulrik von Essen sträcker sig serviceskyldigheten så långt att den förelägger myndigheter att bistå enskilda med viss rådgivning.¹¹² Den skyldighet en kommunal myndighet har att till exempel lämna ut upplysningar om valförrättare eller

¹⁰⁵ Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 163.

¹⁰⁶ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 62.

¹⁰⁷ Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 163.

¹⁰⁸ Prop. 2016/17:180, s. 63.

¹⁰⁹ Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 164.

¹¹⁰ Prop. 2016/17:180, s. 62 f. och Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 164.

¹¹¹ von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, u. 4, Norstedts Juridik, 2020, s. 119-120.

¹¹² von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 120-121.

röstmottagare enligt TF 2 kap. och offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) (OSL) 6 kap. (se avsnitt 5.3) går i vissa fall längre än serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen men detta innebär inte att FL 6 § inte spelar någon roll i dessa sammanhang. Myndigheters serviceskyldighet får:

”anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser [enskilda] [...] om att han [eller hon] ska lämna sådana uppgifter, att handlingen kan identifieras, utan också med hjälp av sina diaries och register aktivt bistå [den enskilde]”¹¹³

Som nämns i avsnitt 1.1 (scenario 2) ovan har personer som arbetar i valadministrationen erfarenhet av enskilda som vill begära ut uppgifter om valförrättare eller som överbelastar myndigheten med mail, telefonsamtal och post med information, krav och hot. Serviceskyldigheten blir i dessa situationer relevant då den till viss del ger enskilda en rätt att avkräva myndigheter viss information samt att interagera med och rådfråga myndigheter om olika saker.¹¹⁴

Serviceskyldigheten är dock inte obegränsad. En viktig avvägning som myndigheter ska göra är mellan den arbetsbelastning som servicen upptar och myndighetens *huvudsakliga* arbetsuppgifter. I FL 9 § står det exempelvis att ärenden hos svenska myndigheter ska handläggas *enkelt, snabbt och kostnadseffektivt* och handläggningstiderna för de ärenden som handläggs hos myndigheten får således inte bli lidande av att handläggarna som arbetar vid myndigheten lägger all sin tid på att svara på frågor från allmänheten.¹¹⁵

4.5 Myndigheters skyldighet att samverka

Skyldigheten för myndigheter att samverka sinsemellan finns fastslagen i FL 8 § där det framgår att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Skyldigheten för svenska myndigheter att samverka är relevant eftersom påverkan genom information som riktas mot svenska val kan beröra flera statliga och kommunala myndigheter, vilket innebär att det finns ett behov av koordination och informationsutbyte myndigheterna emellan.

Samverkan kan handla om olika typer av samråd, informella kontakter och remissvar. En annan typ av samverkan kan handla om att myndigheter lånar ut handlingar till varandra eller att de delar med sig av information sinsemellan.¹¹⁶ Det svenska EU-medlemskapet och andra internationella åtaganden innebär dessutom att svenska myndigheter kan vara skyldiga att samverka med utländska förvaltningsmyndigheter. I de fall samverkan måste ske med utländska myndigheter

¹¹³ JO 1994/95 s. 571.

¹¹⁴ Jfr von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 122-123.

¹¹⁵ von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 123-124.

¹¹⁶ von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 127.

framgår dock detta av olika specialförfattningar och i vissa myndighetsförordningar.¹¹⁷ Samverkansskyldigheten är dock inte utan begränsningar. Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser måste exempelvis beaktas, liksom förordningen om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsförordningen) (GDPR) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Myndigheter behöver dessutom endast hjälpa andra myndigheter med sådant som har anknytning till den egna verksamheten och det egna kompetensområdet.¹¹⁸

Samverkansskyldigheten innebär inte att myndigheter ska, bör, eller får lämna uppgifter till andra myndigheter på samma sätt som OSL 10 kap. 28 § medger. FL 8 § är med andra ord inte en sekretessbrytande bestämmelse. Som nämns i det ovanstående innebär FL 8 § inte att myndigheter kan strunta i dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste myndigheten därför beakta de begränsningar som framgår av de olika regler som finns om personuppgifter och sekretess.¹¹⁹

4.6 Slutsatser

Som beskrivs i avsnitt 3.2–3.3 ovan får svenska myndigheters åtgärder för att bemöta påverkan inte inskränka enskildas yttrandefrihet, en yttrandefrihet som finns lagstadgad i både svensk rätt och inom folkrätten. Den myndighet som ämnar vidta åtgärder mot valpåverkan måste utöver skyddet för yttrandefriheten även beakta det förvaltningsrättsliga sammelsurium av lagparagrafer och offentligrättsliga principer som föreskriver *hur* och *i vilka situationer* svenska myndigheter får agera, antingen genom att bemöta påverkan genom information i form av reaktiva åtgärder eller genom olika former av myndighetssamverkan.

Legalitetsprincipen som beskrivs i avsnitt 4.2 binder alla som ägnar sig åt offentlig maktutövning, det vill säga statliga förvaltningsmyndigheter, kommuner och riksdagen.¹²⁰ Principen innebär enligt RF 1 kap. 1 § att all maktutövning måste utövas under lagarna. Legalitetsprincipen är med andra ord viktig när myndigheter och myndighetsanställda inom valadministrationen vill agera i relation till misstänkt påverkan genom information. Om en kommunalt anställd person exempelvis vill utreda ett yttrande som gjorts av en enskild med anledning av valet eller valprocessen måste det finnas en bestämmelse i till exempel kommunallagen eller någon annan speciallagstiftning som föreskriver att en utredning av det slaget är tillåten.

¹¹⁷ von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 128

¹¹⁸ von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 127.

¹¹⁹ von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 128 och JO 2006/07 s. 270.

¹²⁰ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55 och 223.

Objektivitetsprincipen framgår av RF 1 kap. 9 § och innebär att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet måste beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Med saklighet avses främst att svenska myndigheters beslut inte får gynna eller missgynna enskilda utan att det finns stöd i lag för detta.¹²¹ En polis kan således inte besluta att ingripa mot en aktör som sprider viss typ av politisk information, enbart för att polisen själv tycker illa om de åsikter som framförs.¹²² En polis kan enligt objektivitetsprincipen heller inte låta bli att ingripa mot en enskilds spridande av brottslig information på grund av att polisen tycker att information av den typen *borde* få spridas.¹²³

Proportionalitetsprincipen kan sägas utgöra en rättslig mekanism som introducerar en rimlighetsbedömning i den svenska förvaltningens agerande och i domstolskontrollen av förvaltningen.¹²⁴ Relevant för denna rapport och de slutsatser som dras i kapitel 7 och 8 är således att proportionalitetsprincipen, precis som legalitets- och objektivitetsprinciperna, begränsar möjligheten för anställda vid myndigheter som Valmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, att agera mot enskilda som sprider information eller desinformation om ett förestående, pågående eller avslutat svenskt val.¹²⁵

Serviceskyldigheten som återfinns i FL 6 § är inte en offentligrättslig princip som proportionalitets- eller legalitetsprincipen. Bestämmelsen uttrycker dock svenska myndigheters serviceskyldighet och slår fast att myndigheter måste se till att kontakter med enskilda sker smidigt och enkelt. Som nämns i avsnitt 1.1 (scenario 2) ovan har personer som arbetar i valadministrationen erfarenhet av enskilda som vill begära ut uppgifter om valförrättare eller som överbelastar myndigheten med mail, telefonsamtal och post med information, krav och hot. Serviceskyldigheten blir i dessa situationer relevant då den till viss del ger enskilda en rätt att avkräva myndigheter viss information samt att interagera med och rådfråga myndigheter om olika saker (jfr avsnitt 5.4 om sekretess).¹²⁶

Inte heller samverkansskyldigheten är en offentligrättslig princip men skyldigheten för svenska myndigheter att samverka är relevant för denna rapport eftersom påverkan genom information som riktas mot svenska val kan beröra flera statliga och kommunala myndigheter, vilket innebär att det finns ett behov av koordination

¹²¹ Bull, Thomas, *Objektivitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), Offentligrättsliga principer, u. 4, iUSTUS, 2020, s. 104-105. Se även Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 55.

¹²² Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 56-57. Se även JO 1990/91 s. 283; RÅ 1996 ref. 29; HFD 2011 ref. 10 och JK 2000-05-26.

¹²³ Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 57.

¹²⁴ Wenander, Henrik, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2018, s. 443.

¹²⁵ Helmius, *Legalitetsprincipen*, 2020, s. 163.

¹²⁶ Jfr von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 122-123.

och informationsutbyte myndigheterna emellan. Skyldigheten för myndigheter att samverka sinsemellan finns fastslagen i FL 8 § och den innebär att en kommun som hör av sig till en annan kommun, till Polismyndigheten eller Valmyndigheten med anledning av misstänkt, skadlig påverkan genom information har rätt till bland annat samråd, handlingar av olika slag samt andra typer av informella kontakter.

5 Personuppgifter och sekretess

Som nämns i avsnitt 4.6 ovan begränsas myndigheter som Valmyndigheten och kommunernas möjligheter att dela information sinsemellan av dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och av offentlighets- och sekretesslagen. Även valmyndigheternas interna hantering av personuppgifter regleras- och begränsas av dessa regelverk. Register och sammanställningar av olika slag kan strida mot dataskyddsförordningen och relaterade regelverk, vilket är relevant inom ramen för den här rapporten om en kommunanställd eller handläggare vid Valmyndigheten exempelvis vill kartlägga personer som sprider information om svenska val eller uttalar sig hotfullt om politiker, tjänstemän eller myndigheter. Den europeiska och svenska regleringen om enskilda och privata aktörers hantering av personuppgifter behandlas i första hand nedan i avsnitt 5.2.

I avsnitt 1.1 nämns att vissa personer som arbetar med svenska val är oroliga över att deras personuppgifter kan begäras ut från deras arbetsgivare och att uppgifterna sedan kan komma att spridas på internet och användas i syfte att utsätta valarbetarna själva eller deras familjer för olika typer av brott. Valarbetarnas uppgifter omfattas av dataskyddsförordningen som diskuteras ovan, men i detta sammanhang är offentlighets- och sekretesslagen särskilt relevant tillsammans med offentlighetsprincipen och de svenska bestämmelserna om allmänna handlingar som finns i tryckfrihetsförordningen. Bestämmelserna om allmänna handlingar och offentlighets- och sekretesslagen diskuteras i avsnitt 5.3 och 5.4 nedan.

5.1 Lagstiftning om integritetsskydd

Den lagstiftning som skyddar enskilda individers personliga integritet är omfattande. Vad personlig integritet *är* för något är dock svårbestämt även om den svenska lagstiftaren och andra internationella organ gjort vissa försök att beskriva innebörden i termer av till exempel "individens rätt till sin personliga sfär" eller som "en rätt att bli lämnad ifred" av det allmänna eller av andra aktörer.¹²⁷

Ett sätt att förtydliga innebörden av den personliga integriteten är att koppla ihop behovet av skydd med olika situationer, exempelvis personuppgifter som hanteras inom ramen för myndighetsutövning (till exempel av vårdcentralen eller skolan) och personuppgifter som hanteras inom ramen för kommersiell verksamhet (till exempel av sociala medieföretag).¹²⁸ Valmyndigheternas hantering av inkomna

¹²⁷ Magnusson Sjöberg, Cecilia, *Inledning*, Cecilia Magnusson Sjöberg (red.), Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället, u. 4, Studentlitteratur, 2021, s. 163-164. Jfr. prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

¹²⁸ Magnusson Sjöberg, *Inledning*, 2021, s. 165.

mail eller anteckningar från samtal med enskilda innehåller med andra ord personuppgifter. Som professor i rättsinformatik, Cecilia Magnusson Sjöberg, skriver i antologin *Rättsinformatik* kan den enskildes samtycke:

”göra att exempelvis sambearbetningar av olika personregister blir tillåtna. För att samtycket ska vara giltigt måste detta vara angivet frivilligt. Här kan man notera en skillnad i handlingsfrihet mellan en individ som inom föreningslivet har att ta ställning till en viss personuppgiftsbehandling och en arbetstagare som blir tillfrågad av sin arbetsgivare huruvida han eller hon går med på en viss registrering. Arbetstagarens beroendeställning i förhållande till överordnade talar för ett starkare skyddsbehov än om den som behandlar personuppgifter och den registrerade har ett mer jämlikt förhållande.”¹²⁹

I den nationella rätten finns det generella bestämmelser om skydd för enskildas personliga integritet i RF 2 kap. 6 § st. 2 och det finns även folkrättsligt skydd i bland annat Europakonventionen och i EU:s rättighetsstadga. Den mest profilerade och välkända rättskällan på integritetsskyddsområdet är dock med största sannolikhet dataskyddsförordningen, även kallad GDPR. Dataskyddsförordningens materiella räckvidd omfattar helautomatiserad behandling av personuppgifter och behandling som sker på andra sätt när de personuppgifter som behandlas åtminstone delvis är avsedda att utgöra en del av ett system, kartläggning eller arkiv.¹³⁰ Myndighetsanställda vid till exempel en kommun som har mail från enskilda i sin mailkorg kan med andra ord sägas ha ett system som hanterar personuppgifter.

Behandling definieras i dataskyddsförordningen som varje handling eller uppsättning av handlingar som utförs med data eller datasets (en samling data). Det inkluderar bland annat insamling, lagring, ändring, avslöjande, överföring och radering av personuppgifter. På liknande sätt definieras begreppet personuppgifter brett: det omfattar inte bara identifierade fysiska personer, utan inkluderar också information som gör en fysisk person *identifierbar*. Enligt GDPR art. 4 är personuppgifter:

”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller online identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.”

Av GDPR art. 4 framgår det att begreppet ”personuppgifter” enligt förordningen avser upplysningar som både direkt eller indirekt kan användas för att identifiera en enskild individ (registrerad). Av detta kan det utläsas att juridiska personer (till exempel företag eller myndigheter) eller avlidna individer inte omfattas av dataskyddsförordningens värn. En direkt personuppgift kan exempelvis vara ett namn

¹²⁹ Magnusson Sjöberg, *Inledning*, 2021, s. 165.

¹³⁰ Bieker, Felix, *The Right to Data Protection: Individual and Structural Dimensions of Data Protection in EU Law*, Springer, 2022, s. 19.

eller ett personnummer medan en indirekt personuppgift kan vara ett diarienummer som är knutet till ett visst ärende hos en myndighet eller ett IP-nummer¹³¹ som en internetleverantör kan knyta till en person.¹³² EU-domstolen har även slagit fast att så kallade dynamiska IP-adresser¹³³ kan utgöra en indirekt personuppgift. Domstolen understryker i avgörandet *Breyer mot Tyskland* att juridiska personer generellt sett måste ha en rättslig grund för att hantera indirekta personuppgifter, vilket enligt domstolen även gäller hantering av dynamiska IP-adresser.¹³⁴

För att en fysisk eller juridisk person (personuppgiftsansvarig) ska få hantera personuppgifter måste ett flertal krav först vara uppfyllda. Det handlar bland annat om dataskyddsförordningens grundläggande dataskyddsprinciper, vilka återfinns i GDPR art. 5. Principerna inkluderar krav på laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, korrekthet, lagringsminimering, integritet, konfidentialitet och ansvarsskyldighet. Kravet på laglig behandling regleras uttryckligen i GDPR art. 6 där det står att:

”Behandling endast [är] laglig om och i den mån som åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:

1. Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
2. Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
3. Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
4. Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
5. Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
6. Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Led f i första stycket ska inte gälla för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.”

¹³¹ En IP-adress (Internet Protocol address) är ett nummer som används som adress på internet. IP-adressen identifierar normalt en viss dator samt till vilket nätverk datorn är kopplad.

¹³² Magnusson Sjöberg, Cecilia, *Översikt över dataskyddsförordningen*, Cecilia Magnusson Sjöberg (red.), Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället, u. 4, Studentlitteratur, 2021, s. 198-199.

¹³³ En dynamisk IP-adress (till skillnad från en statisk dito) förändras med tiden. De dynamiska IP-adresserna tilldelas enskilda av deras internetleverantörer, men till skillnad från statiska IP-adresser ändras de dynamiska varje gång den enskilde startar om sin dator, lägger till en ny dator i sitt nätverk eller ändrar sin nätverkskonfiguration på något sätt.

¹³⁴ C-582/14, *Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2016:779.

Utgångspunkten för laglig behandling av personuppgifter är att det finns en rättslig grund för behandlingen. Som framgår i punkt a) kan en rättslig grund vara att den enskilde lämnat sitt *samtycke* till behandlingen (till exempel i ett avtal vid tecknandet av en tjänst). En annan typ av laglig behandling är om behandlingen skulle vara nödvändig för *utförandet av en uppgift av allmänt intresse* eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning*.¹³⁵

Myndighetsutövning innebär att den personuppgiftsansvariges på statens uppdrag får bestämma över enskilda medborgare. Det kan innebära att en myndighet tillåts besluta om att en medborgare ska få en viss förmån eller rättighet, eller att hen har en viss typ av skyldighet eller ska få en viss typ av straff. Det kan med andra ord handla om beslut som både är gynnande för den enskilda och beslut som är betungande. I detta sammanhang är det dock viktigt att ha legalitetsprincipen i åtanke, det vill säga kravet på att all myndighetsutövning måste grundas på lagar, förordningar eller andra författningar (se avsnitt 4.2 ovan). Myndigheter kan således inte hantera personuppgifter enbart för att de rent *generellt* utför en uppgift av allmänt intresse eller för att det sker *inom ramen* för myndighetens verksamhet, det måste finnas ett lagrum som slår fast att åtgärden/behandlingen är tillåten.¹³⁶

5.2 Offentliga och allmänna handlingar

De grundläggande reglerna om rätten att ta del av handlingar hos myndigheter och allmänna organ finns i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Bestämmelserna hänger ihop med den så kallade *offentlighetsprincipen* som är ett uttryck för de svenska medborgarnas rätt att ha insyn i det allmännas verksamhet.¹³⁷ Offentlighetsprincipen inkluderar allmänhetens rätt till insyn i offentliga *handlingar* och allmänhetens rätt att bevittna domstolars och myndigheters förhandlingar. Av intresse för författandet av denna rapport är dock i första hand allmänhetens rätt att ta del av offentliga handlingar och inte rätten att överse förhandlingar.

Som nämns ovan finns de grundläggande bestämmelserna om rätten att ta del av handlingar hos myndigheter och andra allmänna organ i TF 2 kap. 1-23 §§. Tryckfrihetsförordningens andra kapitel handlar enligt rubriken om "allmänna handlingars offentlighet" och även om orden "allmän" och "offentlig" i vardagligt tal är synonyma så är de inte identiska enligt tryckfrihetsförordningen. I TF 2 kap. 1-23 §§ används begreppet "allmän handling" för att beteckna handlingar som *finns* hos

¹³⁵ Magnusson Sjöberg, *Översikt över dataskyddsförordningen*, 2021, s. 202-203.

¹³⁶ Bieker, *The Right to Data Protection*, 2022, s. 26-27. Jfr Integritetsskyddsmyndigheten, *Myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse*, 2021, www.imy.se, hämtad 2022-11-03.

¹³⁷ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 256-257. Se även Warnling Conradson, Wiweka och Bernitz, Hedvig, *En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet*, u.6, jure, 2019, s. 34 ff.

ett allmänt organ och som befinner sig på ett visst handläggningsstadium.¹³⁸ Begreppet ”offentlig handling” å sin sida syftar på en typ av handlingar som är tillgänglig för allmänheten. En ”allmän handling” kan således vara både offentlig och hemlig, jfr TF 2 kap. 2 §. Alla handlingar som finns hos en myndighet är inte allmänna, det finns begränsningar i fråga om bland annat handlingar som enbart förvaras hos en myndighet som ett led i en teknisk bearbetning eller ett brev eller någon annan sådan handling som endast har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet för befordran av ett meddelande, se TF 2 kap. 13-14 §§.¹³⁹

Offentlighetsprincipen gäller för *handlingar* och med handling förstås enligt TF 2 kap. 3 § en framställning i skrift, bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med tekniska hjälpmedel (till exempel digitala dokument, e-postmeddelanden, bildfiler och filmer).¹⁴⁰ Det viktiga för att en handling ska uppstå i tryckfrihetsförordningens mening är dess betydelseinnehåll. Innehållet måste dock vara fixerat på ett medium av något slag, exempelvis ett papper, en ljudfil eller en hårddisk, så att innehållet bevaras och kan studeras upprepade gånger. Av denna anledning är till exempel ett samtal mellan två myndighetsanställda *inte* en allmän handling medan ett samtal mellan två myndighetsanställda som antecknas eller spelas in *kan* betraktas som en allmän handling.¹⁴¹

En handling är enligt TF 2 kap 4 § allmän om den *förvaras* hos en myndighet och enligt TF 2 kap. 9-10 §§ är *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten. För att en handling ska anses som förvarad hos en myndighet behöver den *inte* finnas rent fysiskt i myndighetens lokaler. Handlingen kan förvaras hemma hos en befattningshavare eller på en plats från vilken myndigheten kan kräva in handlingen,¹⁴² vilket är särskilt relevant i fråga om digitala handlingar som finns lagrade på externa dataservrar eller i olika typer av molntjänster.

Enligt TF 2 kap. 10 § är en handling *upprättad* när den har expedierats, det vill säga i typfallet när handlingen avsänts från myndigheten i form av ett beslut eller liknande. Av TF 2 kap. 10 § framgår vidare att en handling som inte ska expedieras är att anse som upprättad när ärendet den hör till har slutbehandlats, justerats eller på något annat sätt *färdigställts* av myndigheten.¹⁴³ En *inkommen handling* är enligt TF 2 kap. 9 § en handling som anlänt till en myndighet eller som på något annat sätt kommit behörig befattningshavare till handa.

¹³⁸ Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, Studentlitteratur, 2019, s. 13 och Wamling Conradson och Bernitz, *En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet*, 2019, s. 34 ff.

¹³⁹ Strömberg och Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 2019, s. 13.

¹⁴⁰ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 259.

¹⁴¹ Strömberg och Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 2019, s. 13.

¹⁴² Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 259 och Strömberg och Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 2019, s. 16-17. Se även JO 2011/12 s. 593; RÅ 1996 ref. 25 och JO 2012/13 s. 464.

¹⁴³ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 261.

Som illustreras i det ovanstående innebär en handlings status som allmän att den omfattas av de regler som kan samlas under offentlighetsprincipens paraply. Att en handling är allmän innebär dock inte per automatik att den måste lämnas ut. För utlämning krävs det att handlingen inte skyddas av sekretess. Sekretessregleringen innebär långtgående begränsningar i rätten att ta del av handlingar hos myndigheter och andra offentliga organ. De närmare reglerna om sekretess finns inte i tryckfrihetsförordningen utan regleras i vanlig lag och huvudsakligen i offentlighets- och sekretesslagen.¹⁴⁴

5.3 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagens rubrik indikerar att huvudregeln i fråga om allmänna handlingar är att de ska vara offentliga men att lagen också stipulerar de möjligheter som finns att undanhålla viss information.¹⁴⁵ I OSL 1 kap. 1 § st. 2 framgår det att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen, begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen samt, i vissa särskilt angivna fall, även begränsningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Vad gäller begränsningar av enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar finns grundlagsstödet för sekretessbestämmelserna i TF 2 kap. 2 § (se avsnitt 5.3 ovan). Enligt TF 2 kap. 2 § följer vidare att begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar endast får ske med hänsyn till:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar får inte föreskrivas för andra ändamål än de ovan nämnda, exempelvis i syfte att skydda myndigheter från offentlig kritik.¹⁴⁶ Offentlighets- och sekretesslagen har delats upp i två avdelningar, en avseende skydd för allmänna intressen (avd. IV, 15-20 kap.) och en avseende skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (avd. V, 21-40 kap.).

¹⁴⁴ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 270.

¹⁴⁵ Strömberg och Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 2019, s. 35.

¹⁴⁶ Strömberg och Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 2019, s. 39.

Offentlighets- och sekretesslagens avdelning till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden har ingen direkt koppling till anställda som verkar inom valadministrationen (jfr 25 kap. om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård) och som skulle kunna förhindra ett utlämnande av deras personuppgifter till en enskild som vill ta del av dem i enlighet med offentlighetsprincipen. I OSL 21 kap. 1-7 §§ finns dock ett minimiskydd för den personliga integriteten inom hela den offentliga sektorn. Det är bland annat bestämmelsen om sekretess för vissa uppgifter om hälsa och sexualliv och bestämmelsen om sekretess för adressuppgifter och dylikt som är hänförliga till förföljda personer och deras anhöriga, se OSL 21 kap. 1 och 3 §§. Sekretessen enligt båda bestämmelserna gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit och bestämmelserna är primära sekretessbestämmelser hos alla myndigheter, det vill säga även hos Valmyndigheten eller hos en kommun. Syftet med OSL 21 kap. 3 §, som handlar om sekretess för uppgifter om förföljda personer, har dock enbart varit att skapa ett skydd för personer som är utsatta för förföljelse (typiskt sett vid hedersrelaterad brottslighet, kvinnofridskränkning, stalkning, med mera) De uppgifter om enskilds adress och liknande som bestämmelsen avser kan därför enbart hemlighållas i de fall där det *av särskild anledning* kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.¹⁴⁷ Det torde med andra ord vara tveksamt att en myndighet inom valadministrationen slentrianmässigt skulle kunna sekretessbelägga sina anställdas personuppgifter enbart för att det finns en *risk* för att dessa ska spridas och användas i brottsligt syfte. Om det däremot finns *särskild anledning* att anta att uppgifterna skulle användas för att hota en anställd eller dennes familj bör dock OSL 21 kap. 3 § kunna användas för att sekretessbelägga denna typ av uppgifter.

Enligt OSL 8 kap. 1 § innebär sekretessen i första hand ett förbud mot röjande av uppgift för enskild, alltså en person utanför den offentliga organisationen. OSL 8 kap. 1 § innebär som huvudregel även att sekretess gäller *mellan olika myndigheter*. Med "olika myndigheter" jämföras enligt OSL 8 kap. 2 § olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de kan betraktas som självständiga i förhållande till varandra. Undantagsregler för sekretess mellan myndigheter finns i OSL 10 kap. 15-28 §§ och bland dessa finns bland annat bestämmelser om sekretessbrytande bestämmelser i annan lagstiftning eller om uppgiften behövs för granskning av verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer.

5.4 Slutsatser

Myndigheters möjligheter att dela information sinsemellan begränsas av dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och av offentlighets- och sekretesslagen. Även myndigheters interna hantering av personuppgifter regleras och begränsas av dessa regelverk. För att en fysisk eller juridisk person (personuppgiftsansvarig)

¹⁴⁷ Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, u. 9, Norstedts juridik, 2015, s. 210.

ska få hantera personuppgifter måste ett flertal krav först vara uppfyllda. Det handlar bland annat om dataskyddsförordningens grundläggande dataskyddsprinciper, vilka återfinns i GDPR art. 5. Principerna inkluderar krav på laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, lagringsminimering, integritet, konfidentialitet och ansvarsskyldighet. Kravet på laglig behandling regleras uttryckligen i GDPR art. 6 och utgångspunkten för en laglig behandling av personuppgifter är att det finns en rättslig grund för behandlingen. Som framgår i redogörelsen ovan kan en rättslig grund exempelvis vara att den enskilde lämnat sitt *samtycke* till behandlingen eller om behandlingen skulle vara nödvändig för *utförandet av en uppgift av allmänt intresse* eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning*. Detta är viktigt för myndigheter som ingår i valadministrationen att ha i åtanke när det gäller påverkan genom information mot svenska val. För att myndigheterna ska kunna spara på information om enskilda som till exempel hör av sig *till myndigheten* eller som sprider uppgifter *om myndigheten* i sociala medier så krävs det att GDPR:s krav om en giltig rättslig grund för behandlingen av personuppgifterna är uppfyllt.

Vad gäller offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser och relationen till offentlighetsprincipen samt oron för att valarbetarna ska utsättas för brott om deras personuppgifter kan begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen så finns det bestämmelser i OSL som rör uppgifter om personer som utsätts för förföljelse eller liknande beteenden. Syftet med OSL 21 kap. 3 § som handlar om sekretess för uppgifter om förföljda personer har dock enbart varit att skapa ett skydd för personer som är utsatta för förföljelse till exempel i form av stalkning eller kvinnofridskränkning. Det torde med andra ord vara tveksamt att en myndighet inom valadministrationen slentrianmässigt skulle kunna sekretessbelägga sina anställdas personuppgifter enbart för att det finns en *risk* för att dessa ska spridas och användas i brottsligt syfte. Om det däremot finns *särskild anledning* att anta att uppgifterna skulle användas för att hota en anställd eller dennes familj bör dock OSL 21 kap. 3 § kunna användas för att sekretessbelägga denna typ av uppgifter.

6 Straffrätt

Som nämns ovan skyddas kommunikation och informationsutbyte mellan människor av opinionsfriheterna som kommer till uttryck i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Som diskuteras i avsnitt 3.3.2–3.3.4 finns det dessutom skydd för yttrande- och informationsfriheten i Europakonventionen, rättighetsstadgan och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. För att svenska myndigheter ska ha rätt att vidta bemötandeåtgärder mot valpåverkan, måste myndigheterna beakta de rättigheter som finns uttryckta i nationell och internationell rätt samt beakta legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprinciperna. Framförallt legalitetsprincipen intar en central roll för de inskränkningar som kan göras av svenska myndigheter.

Yttrandefriheten som kommer till uttryck i regeringsformen är som nämns i avsnitt 3.2.1 ingen absolut rättighet och kan således begränsas.¹⁴⁸ Enligt RF 2 kap. 20 § st. 1 p. 1 får yttrandefriheten inskränkas om lagformskravet är uppfyllt. I fråga om tryck- och yttrandefriheten som kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är begränsningsmöjligheterna snävare (se avsnitt 3.2.2).

Det kan vara bra för valadministrativ personal att ha en kunskap om vilka gärningar i samband med val som är straffbelagda. Därför diskuteras i avsnitt 6.2 ett antal brott som ryms i definitionen av begreppet ”påverkan” (se avsnitt 2.1) och som det allmänna således skulle kunna ingripa mot eftersom kriminaliseringen i brottsbalken uppfyller lagformskravet i RF 2 kap. 20 § (se resonemanget i avsnitt 3.2.1). Det bör understrykas att brottskatalogen i detta kapitel inte ska betraktas som uttömmande i fråga om påverkanshandlingar som är eller kan vara kriminaliserade. Det bör dessutom poängteras att de brott som beskrivs i avsnitt 6.2.6–6.2.9 samt delvis i avsnitt 6.3 i princip aldrig åberopats inför någon svensk domstol och att deras tillämpningsområde är ytterst oklart. De listas trots detta i den här rapporten eftersom de mot bakgrund av händelser som stormningen av den Amerikanska kongressen år 2020 inte är helt otänkbara.

I avsnitt 6.3 diskuteras tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särskilda brottskatalog med fokus på principen om dubbel straffbarhet.

6.1 Olaga hot

Bestämmelsen om olaga hot finns i BrB 4 kap. 5 § och slår fast att den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos denne 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. Olaga hot kan vara ett

¹⁴⁸ Jfr Persson, *Skolkkläder och yttrandefrihet*, 2009, s. 66 och Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022, s. 631.

tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott enligt TF 7 kap. 4 § och YGL 5 kap. 1 § och diskuteras i denna kapacitet vidare i avsnitt 6.3.

Med hot om brottslig gärning menas en gärning som kan uppfattas som ett påstående om att ett brott kommer att utföras om inte den hotade går med på att utföra eller tåla en viss handling.¹⁴⁹ Hotet behöver inte vara öppet utan kan vara föräckt.¹⁵⁰ Bestämmelsen ger dessutom en möjlighet att ta hänsyn till andra *förutsebara* yttringar av gärningspersonens farlighet än de som direkt sammanhänger med den åtgärd som avses med det framställda hotet.¹⁵¹ Den rädsla som hotet ska vara ägnat att framkalla måste avse någons säkerhet till person eller egendom. Hot som tar sikte på frihet eller frid har i förarbetena beskrivits som hot om olaga frihetsberövande, grovt hemfridsbrott eller allvarligare fall av olaga integritetsintrång.¹⁵² Straffansvar förutsätter att hotet kommer till den hotades kännedom men hotet behöver inte riktas direkt mot den hotade utan kan lämnas till tredje man om hotet genom dennes förmedling kommer till den hotades kännedom och att detta täcks av gärningsmannens uppsåt.¹⁵³

Inom ramen för denna rapport förutsätts det att påverkan mot val, i form av olaga hot, i många fall kan komma till uttryck över internet, genom sociala medier, e-post, eller liknande, se avsnitt 1.1 (scenario 1). Olika straffrättsliga aspekter på att ett hot framförs genom elektronisk kommunikation har behandlats i hovrättspraxis.¹⁵⁴ Av denna praxis framgår det att olaga hot kan framföras via internet och annan elektronisk kommunikation till den hotade direkt, indirekt eller i vissa fall inför en vidare eller mer allmän krets av personer.¹⁵⁵ Ett olaga hot kan framföras genom att gärningspersonen riktar sig *direkt* till någon genom till exempel sms,¹⁵⁶ e-post,¹⁵⁷ eller i någon form av chattfunktion.¹⁵⁸ Uttalanden som gjorts som inlägg på någons Facebooksida och som riktat sig till den personen har också bedömts

¹⁴⁹ SOU 2016:7, *Integritet och straffskydd*, s. 320.

¹⁵⁰ SOU 2016:7, s. 320. Se även Jareborg, Nils, Friberg, Sandra, Asp, Petter och Ulväng, Magnus, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, u. 2, 2015, s. 60 f.

¹⁵¹ SOU 2016:7, s. 320.

¹⁵² Prop. 2016/17:222, *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*, s. 93 f. Se även Nilsson, Göran, *Brottsbalken (1962:700) 4 kap. 5 §*, Lexino 2020-08-01 (JUNO).

¹⁵³ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 4 kap. 5 §*, 2020.

¹⁵⁴ SOU 2016:7, s. 324. Se även Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 4 kap. 5 §*, 2020.

¹⁵⁵ SOU 2016:7, s. 324.

¹⁵⁶ Se SOU 2016:7, s. 324 där det hänvisas till bland annat Göta hovrätts dom den 31 oktober 2013 i mål B 700-13; Göta hovrätts dom den 1 november 2011 i mål B 1587-11 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 5 april 2012 i mål B 4623-11.

¹⁵⁷ Se SOU 2016:7, s. 324 där det hänvisas till bland annat Göta hovrätts dom den 25 juni 2012 i mål B 1354-12 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 12 december 2009 i mål B 2218-09.

¹⁵⁸ Se SOU 2016:7, s. 324 där det hänvisas till bland annat Svea hovrätts dom den 12 maj 2011 i mål B 2377-11 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 6 december 2012 i mål B 2579-12.

som olaga hot.¹⁵⁹ I flera rättsfall har uttalanden som gjorts via någon form av socialt medium bedömts som olaga hot även om hotet i fråga inte uttalats i den hotades egna sociala medier. I ett fall hade kommentarer gjorts på målsägandens dotters Facebooksida och hovrätten fann i det fallet att den tilltalade måste ha insett att det skulle komma till målsägandens kännedom.¹⁶⁰

Uttalanden på öppna forum (till exempel på öppna Facebooksidor, bloggar och Twitter) har av domstolarna bedömts som olaga hot.¹⁶¹ I ett avgörande från Högsta domstolen betraktades ett hotfullt uttalande via sociala medieplattformen Snapchat (som riktats mot alla på en gymnasieskola) som olaga hot.¹⁶² I ett avgörande från 2012 hade den åtalade i kommentarsfältet på två öppna Facebooksidor skrivit saker som ”Häng DR” samt ”DR hit och dit han är snart borta” vilket enligt Svea hovrätts bedömning utgjorde olaga hot.¹⁶³ Relevant att nämna i sammanhanget är att DR var aktiv kommunpolitiker när hotet framfördes. Olaga hot i den form som beskrivs i det aktuella hovrättsavgörandet skulle kunna vara en form av påverkan genom information enligt den definition som används i den här rapporten om hotet sker med anledning av- eller i anknytning till ett förestående eller pågående val, samt om hotet förmedlas till målsäganden i syfte att påverka dennes sätt att rösta, dennes sätt att hantera rösterna (om den målsägande arbetar inom valadministrationen), alternativt den målsägandes benägenhet att själv ställa upp som valbar kandidat till exempel kommunfullmäktige.

6.2 Förtal

Enligt BrB 5 kap. 1 § döms för förtal den som utpekar en annan person som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt, eller annars lämnar uppgifter som är ägnade att utsätta personen i fråga för andras missaktning. Om brottet är att betrakta som grovt döms för grovt förtal enligt BrB 5 kap. 2 §. Utformningen av paragraferna innebär att uppgiften måste lämnas till någon annan än den som uppgiften avser. Om uppgiften eller uttalandet riktar sig *direkt* till den person som är måltavla för yttrandet kan det vara fråga om förolämpning i stället (se avsnitt 6.2.3 nedan).

Gällande rekvisitet *uppgift* har det i utredningen om integritet och straffskydd framförts att det inte krävs att den som gör ett uttalande (till exempel utmålar nå-

¹⁵⁹ Se SOU 2016:7, s. 324 där det hänvisas till bland annat Göta hovrätts domar den 25 juni 2012 i mål B 1354-12 och den 23 oktober 2013 i mål B 174-13.

¹⁶⁰ Se SOU 2016:7, s. 324 där det hänvisas till Svea hovrätts dom den 6 december 2013 i mål B 5846-13. Se även Hovrätten för Västra Sveriges dom den 4 maj 2012 i mål B 1218-12 och Svea hovrätts dom den 17 juli 2013 i mål B 5724-13.

¹⁶¹ Se bland annat Svea hovrätts dom den 3 maj 2012 i mål B 2183-12; Svea hovrätts dom den 2 juli 2012 i mål B 4235-12; Svea hovrätts dom den 14 december 2012 i mål B 153-12 och Göta hovrätts dom den 5 juni 2012 i mål B 3320-11.

¹⁶² NJA 2020 s. 510.

¹⁶³ Svea hovrätts dom den 2 juli 2012 i mål B 4235-12.

gon annan som klandervärd) också måste ha konkreta uppgifter om det klandervärda handlandet. Uppgiften måste däremot ta sikte på eller antyda något som den utpekade *har gjort, gör* eller möjligen *kan tänkas göra*.¹⁶⁴ Ett uttalande som enbart beskriver hur ett visst handlande eller en viss företeelse kan *uppfattas* bör betraktas som ett renodlat värdeomdöme vilket inte omfattas av förtalsansvaret.¹⁶⁵

Rekvisitet att lämna en uppgift som är *ägnad* att utsätta någon för *andras missaktning* är centralt i förtalsbestämmelsen då det är mot detta rekvisit som en domstol måste pröva ett uttalande för att kunna avgöra ifall det är att betrakta som förtal eller inte.¹⁶⁶ Vid bedömningen av om en uppgift är *ägnad* att utsätta någon för andras missaktning saknas det betydelse ifall uppgiften stämmer eller inte, men ägnat-kravet betyder att uttalandet framkallar missaktning hos andra människor.¹⁶⁷ Flera avgöranden angående ägnat-rekvisitet gäller uppgifter med påståenden om människors olika sexuella aktiviteter.¹⁶⁸ Själva faktumet att en person haft sex på ett eller annat sätt bör däremot inte *i sig* betraktas som en uppgift vilken är ägnad att utsätta någon för andras missaktning. Om uttalandet eller uppgiften som lämnas är att bedömas som grovt kan den person som gjort utpekandet i stället för att dömas för förtal enligt BrB 5 kap. 1 § dömas för grovt förtal enligt BrB 5 kap. 2 §. Vid bedömning av om ett förtalsbrott är att anse som grovt ska särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet *för-* alternativt omfattningen *av* spridningen varit ägnad att medföra allvarlig skada.¹⁶⁹

Förtal skulle kunna vara en form av påverkan genom information enligt den definition som används i denna rapport om uttalandet förmedlas till en målsägande genom ett publikt medium av något slag (sociala medier, kommentarsfält, internetforum, anslagstavlor, talarstolar, med mera). Uttalandet i fråga måste dessutom ske i anknytning till ett förestående eller pågående val, samt förmedlas till målsäganden i syfte att påverka dennes sätt att rösta, alternativt andra människors benägenhet att *rösta på målsäganden* om denne ställer upp i till exempel riksdagsvalet. Enligt huvudregeln i BrB 5 kap. 5 § får förtalsbrottet inte åtalas av någon annan än målsäganden själv (det vill säga den som blivit förtalad). Av intresse med tanke på syftet med denna rapport är dock att *om* målsäganden anger brottet till åtal kan åklagaren välja att väcka åtal i de fall det anses *påkallat från allmän synpunkt* vilket ett försök till påverkan av ett val eller valresultat bör kunna anses vara.

¹⁶⁴ En uppgift kan lämnas muntligen eller skriftligen, med ord eller i bild eller på annat sätt.

Att en person inte använder klartext när hen lämnar en uppgift utesluter inte att en uppgift kan ha lämnats i brottsbalkens mening, se NJA 2003 s. 567.

¹⁶⁵ SOU 2016:7, s. 442.

¹⁶⁶ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 5 kap. 1 §*, 2021.

¹⁶⁷ Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2015, s. 92

¹⁶⁸ Se bland annat NJA 1992 s. 594; NJA 2008 s. 946; NJA 1994 s. 637; NJA 2003 s. 567 och NJA 2020 s. 917.

¹⁶⁹ Se till exempel NJA 2018 s. 562 och NJA 1992 s. 594.

Undantag från straffansvaret gäller om personen som gör uttalandet varit skyldig att yttra sig eller om det med hänsyn till omständigheterna annars varit försvarligt att lämna uppgift i saken. Detta gäller dock under förutsättningen att den som yttrat sig kan visa att uppgiften varit sann eller att hen hade skälig grund för att uttrycka sig på det sätt som hen gjort.¹⁷⁰ För att en person ska kunna dömas för förtal krävs det att en uppgift har lämnats på något sätt och att denna uppgift avser en viss levande människa.¹⁷¹ En juridisk person kan som regel inte förtalas. Förtalsansvar kan dock bli aktuellt i situationer där uppgifter om till exempel en juridisk person eller annan grupp lämnas och dessa i sin tur leder till att en eller flera personer i gruppen därigenom utpekas.¹⁷² Det kan med andra ord förutsättas att gruppen måste vara så liten eller avgränsad på ett sådant sätt att en eller flera fysiska personer kan betraktas som utpekade redan genom att gruppen som kollektiv nämns i det aktuella uttalandet.¹⁷³

Förtal kan utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt TF 7 kap. 3 § och YGL 5 kap. 1 § vilket diskuteras mer ingående i avsnitt 6.3 nedan.

6.3 Förolämpning

Enligt BrB 5 kap. 3 § ska den som riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan dömas för förolämpning om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet och uttalandet inte är att bedöma som förtal eller grovt förtal. För att en person ska kunna dömas till ansvar för förolämpning krävs det att beteendet riktar sig mot en annan person. Det är således inte möjligt att förolämpa person A genom att säga något nedsättande om person A till en tredje person B i förhoppningen att denne ska vidarebefordra yttrandet till person A. I sådana fall kan ansvar för förtal komma i fråga i stället (se avsnitt 6.2.2 ovan). Den kriminaliserade gärningen i förolämpningsbrottet avser beteenden som uttalas eller utförs i syfte att sår den utsattes känslor. I praktiken har tillämpningen av straffbestämmelsen kommit att utvecklas så att det som numera skyddas är angrepp på någon annans självkänsla.¹⁷⁴ De beteenden som kan leda till straffansvar för förolämpning är generellt sett muntliga eller skriftliga yttrandet. Ett tydligt exempel på ett sådant är att kalla en mörkhyad person "N-ordet" eller att kalla en kvinna för fitta eller hora.¹⁷⁵

En påverkansaktivitet kan utgöra brottet förolämpning enligt definitionen som används i denna rapport. Förolämpningen måste dock förmedlas till en målsägande via e-post, sms eller brev eller dylikt kommunikationsmedel som inte är publikt.

¹⁷⁰ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 5 kap. 1 §*, 2021.

¹⁷¹ Förtal av avliden kan vara straffbart enligt BrB 5 kap. 4 § under vissa omständigheter.

¹⁷² Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 5 kap. 1 §*, 2021. Jfr NJA II 1962 s. 149.

¹⁷³ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 5 kap. 1 §*, 2021. Jfr NJA II 1962 s. 149.

¹⁷⁴ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 5 kap. 1 §*, 2021. jfr prop. 2016/17:222 s. 72

¹⁷⁵ Se till exempel NJA 1989 s. 374 och RH 2011:5.

Enligt huvudregeln i BrB 5 kap. 5 § får förolämpningsbrottet, likt förtalsbrottet, inte åtalas av någon annan än målsäganden själv (det vill säga den som blivit förolämpad). Av intresse, med tanke på denna rapports syfte, är dock att *om* målsäganden anger brottet till åtal så kan åklagaren väcka åtal i de fall det anses *påkallat från allmän synpunkt* och åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes *myndighetsutövning*. En förolämpning som uttalas i syfte att påverka en persons benägenhet att agera i egenskap av till exempel rösträknare uppfyller myndighetsutövningsrekvisitet. Handlingen kan dessutom (eventuellt) få tillräckligt allvarliga konsekvenser för att ett agerande från en åklagare ska anses påkallat ur allmän synpunkt.

Förolämpning utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt TF 7 kap. 4 § TF och YGL 5 kap. 1 § om den genomförs genom ett grundlagsskyddat medium. I praktiken bör dock uttalanden av nedsättande eller förödmjukande slag, på TF:s och YGL:s område alltid vara att bedöma som förtal.

6.4 Otillbörligt verkande vid röstning

Enligt BrB 17 kap. 8 § st. 1 döms för otillbörligt verkande vid röstning den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende försöker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen. Vidare döms enligt BrB 17 kap. 8 § st. 2 för tagande av otillbörlig förmån vid röstning den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att rösta på visst sätt eller inte rösta alls, om agerandet inte är att betrakta som tagande av muta enligt BrB 10 kap. 5 a §.

Med ”val till allmän befattning” menas i första hand val till riksdagen, regionerna, kommunerna samt till Europaparlamentet. Med formuleringen ”annan utövning av rösträtt i allmänt ärende” menas att även allmänna folkomröstningar omfattas av bestämmelsen. Dessutom faller även otillbörlig påverkan på omröstning i beslutande statlig eller kommunal församling under bestämmelsen i den mån förfarandet inte är straffbart enligt BrB 17 kap 1-7 §§ eller är att betrakta som tagande av muta enligt BrB 10 kap. 5 a §. Andra exempel på ”annan utövning av rösträtt i allmänt ärende” är biskopsval och val av universitetsrektor.¹⁷⁶

Bestämmelsen är avsedd att skydda den allmänna rösträtten genom att den föreskriver straff för vissa otillbörliga förfaranden vid olika typer av val och folkomröstningar. BrB 17 kap. 8 § gäller både handlingen att otillbörligt *påverka* omröstningen på något sätt samt handlingen att ta emot ersättning för att rösta på ett visst sätt eller för att inte rösta alls.¹⁷⁷ Den straffbara gärningen består i att försöka

¹⁷⁶ Ulväng, Magnus, Jareborg, Nils, Friberg, Sandra och Asp, Petter, *Brotten mot allmänheten och staten*, u. 2, 2014, iUSTUS, s. 237. Se även Roos, Mari-Ann, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, Lexino 2021-01-09 (JUNO). jfr NJA II 1962 s. 263.

¹⁷⁷ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, 2021.

hindra omröstningen, förvanska omröstningens utgång eller annars otillbörligen inverka på den. Både ingrepp i själva förrättningen (valprocessen) som påverkan på enskilda personer omfattas. Detta innebär att påverkan genom spridning av information av olika slag gällande valets tillförlitlighet, utförande, tidpunkt och plats bör kunna betraktas som otillbörligt verkande vid röstning.¹⁷⁸

Paragrafen innefattar även olika typer av desinformation som har direkt bäring på omröstningen. Att exempelvis placera ut valsedlar som är förväxlingsbara med valsedlar från ett annat parti, *med uppsåt* att förväxling skulle ske har i ett avgörande från Högsta domstolen bedömts som otillbörligt verkande vid röstning.¹⁷⁹ Som nämns ovan kan formuleringen ”annan otillbörlig påverkan” inkludera handlingar som påverkar röstberättigade att rösta på visst sätt eller att inte rösta över huvud taget. Det krävs inte något fysiskt tvång för att en handling ska vara att betrakta som ”annan otillbörlig påverkan” utan även hot om åtgärder som medför lidande, skada eller annan olägenhet omfattas av bestämmelsen.

Otillbörligt verkande vid röstning skulle kunna vara en form av påverkan genom information enligt den definition som används i denna rapport om det otillbörliga handlandet inte tar sig fysiska uttryck utan sker genom tal eller skrift i olika slags forum till exempel i sociala medier, i tidningars digitala kommentarsfält, på olika internetforum, på olika typer av fysiska anslagstavlor eller i vanliga samtal eller möten mellan människor. De rättsfall som finns gällande BrB 17 kap. 8 § st. 1 berör dock inte påverkan i digitala medier utan handlar om olika typer av fysisk manipulation av röstsedlarna eller budröstning.¹⁸⁰

Vid samtal mellan representanter från Polismyndigheten och författaren som hölls den 10 oktober 2022 underströk Polismyndigheten att det fanns vissa problem med att tillämpa BrB 17 kap. 8 § samt att man inte ansåg att paragrafen kunde tillämpas på incidenter som inte inträffat i nära tids- och rumsmässig anslutning till valdagen. Att BrB 17 kap. 8 § i första hand tillämpas i situationer där den otillbörliga verkan sker *på plats* eller i tid- och rumsmässig nära anslutning till valet styrks av de ärenden som hanterats av Åklagarmyndigheten efter valet 2022.¹⁸¹ En bokstavstolkning av BrB 17 kap. 8 § gör det möjligt att beivra påverkan mot val som sker i digitala medier men i praktiken tycks inte paragrafen användas på detta sätt. I straffrättskommitténs brottsbalksforslag understryks det att:

¹⁷⁸ Jfr Roos, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, 2021 och Ulväng, m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, 2014, s. 237.

¹⁷⁹ NJA 1965 s. 116.

¹⁸⁰ Svea hovrätt, mål nr B 1314-04, 2005-05-25; NJA 1965 s. 116 och Göteborgs tingsrätt, mål nr B 10039-11, 2011-10-04.

¹⁸¹ Åklagarmyndigheten, dnr AM-122536-22, 2022-09-11; Åklagarmyndigheten, AM-123443-22, 2022-09-12; Åklagarmyndigheten, AM-123450-22, 2022-09-12; Åklagarmyndigheten, AM-123601-22, 2022-09-14; Åklagarmyndigheten, AM-123608-22, 2022-09-13; Åklagarmyndigheten, AM-123590-22, 2022-09-24; Åklagarmyndigheten, AM-119889-22, 2022-09-05 och Åklagarmyndigheten, AM-121760-22, 2022-09-13.

”Såsom ett led i en brottsplan mot rikets inre eller yttre säkerhet kan vidare ingå användande av osann propaganda och åtgärder för att förvanska resultaten vid de politiska valen.”¹⁸²

Denna typ av spridande av osann propaganda ska enligt straffrättskommittén bekämpas med stöd av bestämmelsen om otillbörligt verkande vid röstning.¹⁸³ Straffrättskommitténs syn på bestämmelsen om otillbörligt verkande vid röstning bekräftas sedermera i Kungl. Maj:ts proposition 1962:10 med förslag till brottsbalk.¹⁸⁴ Utöver dessa tidiga förarbeten diskuteras inte tillämpningen av BrB 17 kap. 8 § i någon vidare utsträckning med undantag av bestämmelsens st. 3 som handlar om mutbrott.¹⁸⁵ En subjektiv teleologisk tolkning (det vill säga en tolkningsmetod som utgår ifrån lagstiftarens syfte med lagen när den stiftades) av BrB 17 kap. 8 § ger således för handen att osann propaganda riktat mot valresultaten (vilket påverkan mot svenska val bör klassificeras som) bör kunna leda till åtal trots att propagandan inte sprids *på plats* eller i *nära tidsmässig anknytning* till valet och vallokalen.

6.5 Hot mot tjänsteman

Enligt BrB 17 kap. 1 § döms för *våld eller hot mot tjänsteman* den som med våld eller hot om våld mot en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas en sådan åtgärd. Enligt BrB 17 kap. 2 § döms den för *förgripelse mot tjänsteman* som på något annat sätt än som anges i BrB 17 kap. 1 §, utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning och som medför lidande, skada, eller annan olägenhet för tjänstemannen.¹⁸⁶ Straffansvaret i bestämmelsen om våld mot tjänsteman tar sikte på situationer där en tjänsteman angrips med anknytning till dennes myndighetsutövning. Uppsåt krävs till samtliga rekvisit i bestämmelsen och det krävs även insikt från målsägandens sida om att den angripne utövar eller har utövat offentlig myndighet.¹⁸⁷ Begreppet myndighetsutövning är centralt inom flera rättsområden, bland annat i förvaltningslagstiftningen och i skadeståndsrätten när det gäller det allmännas skadeståndsansvar. Myndighetsutövning innebär mycket förenklat beslutsfattande eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda.¹⁸⁸

¹⁸² SOU 1953:14, *Förslag till brottsbalk*, s. 326.

¹⁸³ SOU 1953:14, s. 326.

¹⁸⁴ Prop. 1962:10, *Förslag till brottsbalk*, s. 248 B.

¹⁸⁵ Prop. 1975:78, *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.*, s. 215 och prop. 1975/76:176, *Om ändring i brottsbalken*, s. 50 B2.

¹⁸⁶ SOU 2021:7, s. 47–48.

¹⁸⁷ NJA II 1975 s. 646.

¹⁸⁸ Prop. 1971:30 s. 285 och 330. Se även von Essen, m.fl., *Förvaltningsrättens grunder*, 2020, s. 82–83 och Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018, s. 137–138.

Bestämmelserna i BrB 17 kap. 1-2 §§ är av intresse inom ramen för den här rapporten i de fall hotfull påverkan riktas mot personer som arbetar inom valadministrationen (till exempel röstmottagare, rösträknare eller tjänstemän vid Valmyndigheten) i syfte att tvinga dem *till* - eller hindra dem *från* en åtgärd i myndighetsutövningen, eller för att hämnas en sådan åtgärd (jfr. vad som sägs i avsnitt 6.2.1 om olaga hot). Som nämns i avsnitt 6.2.1 ovan är den typ av gärningar som skulle kunna utgöra påverkan genom information i form av hot mot tjänsteman är straffbara också i form av olaga hot enligt BrB 4 kap. 5 §. Utgångspunkten bör i en konkurrenssituation mellan BrB 4 kap. 5 § och BrB 17 kap. 1 § vara att om gärningen är straffbar som hot mot tjänsteman ska målsäganden inte samtidigt dömas för brott enligt BrB 4 kap. 5 § då våld- eller hot mot tjänsteman normalt konsumerar brott enligt brottsbalkens tredje och fjärde kapitel.¹⁸⁹ I vissa fall bör dock brottskonkurrens eventuellt kunna övervägas, alternativt skulle ett grövre brott enligt det tredje eller fjärde kapitlet kunna konsumera bestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman enligt BrB 17 kap. 1 §.¹⁹⁰

6.6 Uppror

Bestämmelsen om uppror i BrB 18 kap. 1 § föreskriver straff för den som, med visst överskjutande uppsåt¹⁹¹ när det gäller statsskicket eller de högsta beslutande organen, företar en handling som innebär fara för att uppsåtet förverkligas. Bestämmelsen om uppror är subsidiär i förhållande till bestämmelsen om högförräderi i BrB 19 kap. 1 § (se avsnitt 6.2.8).

För att en person ska kunna straffas enligt BrB 18 kap. 1 § krävs att hen vidtagit en handling med *uppsåt* att statsskicket med vapenmakt eller annars med våld samma medel ska omstörtas eller med *uppsåt* att en åtgärd eller ett beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten på så sätt ska tvingas fram eller hindras. Rekvisitet utgör ett så kallat överskjutande uppsåt och måste således vara uppfyllt för att det ska röra sig om en otillåten gärning.¹⁹² Den handling som måste företas enligt BrB 18 kap. 1 § kan vara vilken som helst under förutsättning att den innebär en fara för att uppsåtet förverkligas; handlingen måste alltså *kunna* leda till att uppsåtet förverkligas.¹⁹³

Bestämmelsen i BrB 18 kap. 1 § skulle med andra ord eventuellt aktualiseras i relation till den typ av påverkan genom information som avses i denna rapport om

¹⁸⁹ Ulväng, Magnus, *Brottslighetskonkurrens: om relationer mellan regler och fall*, iUSTUS, 2013 s. 511.

¹⁹⁰ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, 2021.

¹⁹¹ Ett överskjutande uppsåt innebär att gärningsmannen måste ha uppsåt till något som inte har inträffat, exempelvis till att en missnöjd väljarskara på gärningsmannens uppmaning ska storma Riksdagen efter ett val. Se t.ex. NJA 2017 s. 531.

¹⁹² Roos, *Brottsbalken (1962:700) 18 kap. 1 §*, 2021.

¹⁹³ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 18 kap. 1 §*, 2021.

informationen sprids av en person på ett sådant sätt att det riskerar att leda till att statsskicket med vapenmakt eller annars med våldsamma medel ska omstörtas. Ett konkret exempel vore om en känd person med en stor följarskara i sociala medier skulle sprida information om att det svenska valet varit riggat och att allmänheten borde ta saken i egna händer och storma riksdagen. Som nämns i inledningen av det här avsnittet så krävs det dock att personen som uppmanar folk att gripa till vapen med anledning av valresultatet också har uppsåt till att hans eller hennes uppmaning kommer att följas. Brottet är fullbordat så snart en handling som innebär *fara* för uppsåtets förverkligande vidtagits.¹⁹⁴

Uppror samt försök till-, förberedelse inför eller stämpling till uppror, kan även utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt TF 7 kap. 4 § och YGL 5 kap. 1 § (se avsnitt 6.3 nedan).

6.7 Brott mot medborgerlig frihet

Enligt BrB 18 kap. 5 § döms för *brott mot medborgerlig frihet* den som övar olaga tvång eller olaga hot mot någon annan med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara. Prövningen av om det är fråga om olaga hot ska göras med utgångspunkt i bestämmelsen i BrB 4 kap. 5 § (se avsnitt 6.2.1).

Regleringen i BrB 18 kap. 5 § tar sikte på gärningar som kan utgöra ett förstadium till förberedelse eller stämpling till uppror enligt BrB 18 kap. 1 § eller högförräderi enligt BrB 19 kap. 1 §. Bestämmelsen avser emellertid också att skydda yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten mot angrepp av svårartat slag även när ett upprors- eller högförräderiuppsåt *inte* föreligger.¹⁹⁵ Enligt propositionen till bestämmelsen beror detta på att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten har ansetts vara så viktiga i det svenska samhället att de bör skyddas inom ramen för BrB 19 kap. 1 § även om det inte finns något förräderi- eller upprorsuppsåt.¹⁹⁶

För straffbarhet krävs att det finns uppsåt hos den målsägande att *genom* det olaga tvånget eller hotet *påverka* den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller sammanslutning för yrkes- eller näringsverksamhet. Med rekvisitet att yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten ska utsättas för fara menas inte bara enskildas yttrande-, församlings- och föreningsfrihet utan BrB 18 kap. 5 § omfattar även en vidare krets av medborgare. Sådan fara kan uppkomma exempelvis genom att ett angrepp riktas mot vissa personer i ledande positioner eller mot ett stort antal personer i mindre framskjuten

¹⁹⁴ NJA II 1948 s. 288.

¹⁹⁵ Prop. 1962:10, *Kungl Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till brottsbalk*, del B, s. 272.

¹⁹⁶ Prop. 1962:10, s. 272. Se även NJA II 1962 s. 274 och RH 2015:46.

ställning. Av relevans för denna rapport är att hotet eller tvånget kan riktas mot en myndighet (till exempel Valmyndigheten, en region, en länsstyrelse eller en kommun), sammanslutning (till exempel ett politiskt parti) eller en enskild person som har stor opinionsbildande betydelse (till exempel en politiker eller en myndighetschef).¹⁹⁷

6.8 Högförräderi

Enligt BrB 19 kap. 1 § st. 1 döms för högförräderi den som företar en handling, med uppsåt att riket eller del av riket, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, läggs under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att en del av riket på så sätt ska lösryckas från Sverige, och det förelegat en fara för uppsåtets förverkligande. Dessutom döms för högförräderi enligt BrB 19 kap. 1 § st. 2 den som företar en handling, med uppsåt att en åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten i Sverige, med utländskt bistånd ska framtvingas eller hindras, och det förelegat en fara för uppsåtets förverkligande.

Bestämmelsen i det första stycket tar som synes sikte på handlingar som *direkt* hotar statsområdets integritet eller rikets oberoende, medan bestämmelsen i det andra stycket tar sikte på handlingar som endast *indirekt* innebär en sådan fara. Brottskonstruktionen i BrB 19 kap. 1 § är densamma som för uppror enligt BrB 18 kap. 1 § (se avsnitt 6.2.6). Det som skiljer bestämmelserna åt är det särskilda uppsåtet i BrB 19 kap. 1 § som går ut på att riket eller en del av riket läggs under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att en del av riket på så sätt ska lösryckas från Sverige.¹⁹⁸ Medlen för att lägga landet under främmande makt måste vara våldsamma eller annars lagstridiga enligt BrB 19 kap. 1 § eller så måste de ha skett i form av utländskt bistånd. Med våldsamma medel avses i första hand våld eller hot om våld som riktar sig mot person men även våld eller hot om våld som inte riktar sig mot person kan inkluderas, till exempel ödeläggelse av byggnader som är av betydelse för riksstyrelsen eller försvaret. Med ”lagstridiga medel” menas olika typer av tillvägagångssätt som innefattar en straffbelagd- eller i annan lag förbjuden handling.¹⁹⁹

När det gäller *utländskt bistånd* sägs i förarbetena till bestämmelsen att det inte räcker med att personen eller personerna i fråga räknar med hjälp från utlandet i form av till exempel ekonomiskt understöd eller propaganda. Det krävs med andra ord att det utländska biståndet ska ingå som ett viktigt moment i brottsplanen för de inblandade och innefatta utländska politiska påtryckningar på Sverige eller något som är jämförbart med detta. Det krävs dock inte att en främmande *statsmakt*

¹⁹⁷ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 1 §*, 2021.

¹⁹⁸ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 1 §*, 2021.

¹⁹⁹ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 1 §*, 2021.

har medverkat för att utländskt bistånd ska anses föreligga. Även bistånd från utländska enskilda personer omfattas.²⁰⁰

Den handling som måste företas enligt BrB 19 kap. 1 § kan vara vilken som helst under förutsättning att den innebär en fara för att uppsåtet förverkligas; handlingen måste alltså *kunna* leda till att uppsåtet förverkligas.²⁰¹ Bestämmelsen skulle med andra ord eventuellt aktualiseras i relation till den typ av påverkan genom information som avses i denna rapport om informationen sprids av en person med uppsåt att riket som del eller helhet, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, ska läggas under främmande makt alternativt bringas i beroende av sådan makt. Brottet är fullbordat så snart en handling som innebär *fara* för uppsåtets förverkligande vidtagits.²⁰²

6.9 Tagande av utländskt understöd

Enligt BrB 19 kap. 13 § är mottagandet av utländskt understöd straffbelagt under förutsättning att stödet tagits emot för att främja främmande makts intresse av att påverka den allmänna svenska opinionen när det gäller frågor som rör statsskickets grunder eller som rör rikets säkerhet. Enligt förarbetena till bestämmelsen innebär formuleringen av BrB 19 kap. 13 § att bestämmelsen i första hand tar sikte på att straffbelägga propaganda som finansierats av främmande makt och som genom sin omfattning och inriktning är ägnad att inkräkta på den fria meningsbildningen i Sverige.²⁰³ Ett tänkbart scenario mot bakgrund av ämnet för den här rapporten skulle kunna vara information om det svenska valet som sprids av svenska medborgare på uppdrag av en utländsk aktör. En första förutsättning för straffbarhet är att understödet kommer från utlandet, antingen genom att det kommer från främmande makt direkt eller genom att det lämnas från utlandet av någon som handlar i syfte att gå främmande makt tillhanda. Utanför det straffbara området faller därmed mottagande av understöd från någon som befinner sig i Sverige även om mottagandet sker i syfte att påverka den allmänna svenska opinionen i frågor som rör statsskickets grunder eller rikets säkerhet.²⁰⁴

Understödet ska bestå av pengar eller annan egendom som har ekonomisk betydelse. Understödet kan avse finansiering av propaganda genom pengar eller utrustning för att framställa propaganda som är avsedda att påverka den svenska befolkningen och deras tilltro till exempelvis valsystemet eller svenska politiker. Det kan också röra sig om färdigtryckt eller färdigframställd propaganda förutsatt att

²⁰⁰ Prop. 1962:10, s. 259 ff.

²⁰¹ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 1 §*, 2021.

²⁰² NJA II 1948 s. 288.

²⁰³ Prop. 1979/80:176, *Om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)*, s. 21. Jfr. *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 29-30.

²⁰⁴ Prop. 1979/80:176, s. 21-25.

materialet har ett ekonomiskt värde.²⁰⁵ Understödet kan även avse ersättning till den som sprider propagandan. Den straffbara gärningen fullbordas genom mottagandet av understödet.²⁰⁶ Mottagandet av understödet måste ske i utbyte mot att sprida eller producera propaganda som påverkar den allmänna opinionen i en fråga som gäller rikets grundlagar, totalförsvaret eller rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om.

Poängen med BrB 19 kap. 13 § är att det är den allmänna opinionen i Sverige som ska påverkas vilket skulle kunna vara en form av påverkan genom information om rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda, det vill säga att ersättningen har kommit från utlandet och att den som tagit emot ersättningen har handlat i syfte att påverka den allmänna svenska opinionen. Propagandan kan bedrivas genom såväl inhemsk som utländsk opinionsbildning, till exempel via utländsk eller nationell media eller på något annat sätt genom sociala medier eller över internet.²⁰⁷

6.10 Tryck- och yttrandefrihetsbrott

I tryckfrihetsförordningens sjunde kapitel finns tryckfrihetsbrotten och i yttrandefrihetsgrundlagen återfinns dessa brott i det femte kapitlet. Brotten som framgår av tryckfrihetsförordningens sjunde- och yttrandefrihetsgrundlagen femte kapitlet är de som den ansvariga utgivaren kan straffas för under förutsättning att brotten även är kriminaliserade i brottsbalken. Tryckfrihetsbrotten enligt tryckfrihetsförordningen utgör också yttrandefrihetsbrott enligt yttrandefrihetsgrundlagen, som hänvisar till tryckfrihetsförordningen. En viss skillnad finns dock mellan regelverken när det gäller olaga våldsskildring där ansvarsområdet är något mer omfattande enligt yttrandefrihetsgrundlagen än det är enligt tryckfrihetsförordningen.²⁰⁸ Oaktat de mindre skillnader som finns mellan tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kommer fortsättningsvis vad som sägs om tryckfrihetsbrott gälla även när motsvarande yttranden förekommer i de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

En förutsättning för att brottsbalken ska vara tillämplig i förhållande till ett yttrande som skyddas av tryckfrihetsförordningen är att yttrandet också är kriminaliserat enligt tryckfrihetsförordningens sjunde kapitel. Att en kriminalisering av den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten inte kan göras enbart genom en ändring i lag är ett uttryck för den så kallade exklusivitetsprincipen.²⁰⁹ Som nämns i avsnitt 3.2.2 är exklusivitetsprincipen en garanti för tryckfrihetsförordningens särställning som straff- och processlag på tryckfrihetens områden, se TF 1 kap. 9 §. Enligt denna princip får ingripanden på grund av missbruk av tryckfriheten inte

²⁰⁵ Prop. 1979/80:176, s. 19.

²⁰⁶ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 13 §*, 2021.

²⁰⁷ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 13 §*, 2021.

²⁰⁸ Prop. 2001/02:74, *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet*, s. 55.

²⁰⁹ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 110.

göras utom i de fall som anges i tryckfrihetsförordningen.²¹⁰ Vad som är missbruk bestäms utifrån innebörden och syftet med tryckfriheten såsom det är formulerat i TF 1 kap. 1 § st. 1-2. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning samt ett fritt konstnärligt skapande (enligt yttrandefrihetsgrundlagen).²¹¹ Som nämns i propositionen om yttrandefrihetsgrundlagen och internet innebär:

”[f]ormuleringen av tryck- och yttrandefrihetens [...] syfte är [...] att all användning av de grundlagsskyddade medierna inte omfattas av TF:s eller YGL:s skydd som exklusiv straff- och processlag. Den användning som omfattas av detta skydd brukar sägas falla inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde till skillnad från det formella tillämpningsområdet som anger vilka medier som omfattas av grundlagarna med bortseende från innehållet.

Den användning av de grundlagsskyddade medierna som faller inom TF:s materiella tillämpningsområde men som anses otillåten upptas alltså som tryckfrihetsbrott i TF:s brottskatalog. Övrig användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan således inte bestraffas eftersom bestraffning enligt exklusivitetsprincipen endast får ske i de fall som anges i grundlagarna. Beträffande den användning av de i och för sig grundlagsskyddade medierna som inte omfattas av grundlagarnas materiella tillämpningsområde kan lagföring ske enligt vanlig lag.”²¹²

Som nämns i avsnitt 6.2.1 ovan utgör *olaga hot* ett tryckfrihetsbrott. Enligt TF 7 kap. 2 § anses olaga hot vara ett tryckfrihetsbrott om det innebär att någon 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. Enligt förarbetena till bestämmelsen är det endast hot som utgörs av *ytt-randen* som kan utgöra tryck- och yttrandefrihetsbrott. Utöver olaga hot enligt BrB 4 kap. 5 § omfattar tryckfrihetsförordningen även de likartade brotten *hot mot tjänsteman* (BrB 17 kap. 1 §) som diskuteras i avsnitt 6.2.5 samt *brott mot medborgerlig frihet* (BrB 18 kap. 5 §) som diskuteras i avsnitt 6.2.7.

I den mån *olaga hot*, *hot mot tjänsteman* och *brott mot medborgerlig frihet* kan begås även på något annat sätt än genom ett grundlagsskyddat medium kan gärningarna inte straffas som sådana enligt tryckfrihetsförordningen. Ett olaga hot som består i att någon lyfter ett vapen mot en annan person skulle enligt förarbetena exempelvis aldrig kunna begås genom en tryckt tidning eller genom en radiosändning. Ansvarsområdet enligt tryckfrihetsförordningen är med andra ord nå-

²¹⁰ Jfr prop. 2001/02:74, s. 56.

²¹¹ Prop. 2001/02:74, s. 56. Se även Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021 och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 110.

²¹² Prop. 2001/02:74, s. 56.

got inskränkt i förhållande till vad som gäller för motsvarande brott enligt brottsbalken.²¹³ I propositionen om yttrandefrihetsgrundlagen och internet understryks det att brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen som handlar om olaga hot, hot mot tjänsteman och brott mot medborgerlig frihet inte ska ses som en inskränkning av mediernas rapportering om denna typ av hot. I propositionen står det att det finns ett betydande intresse i att publicera information om den här typen av brott samt att en publicering också kan ha betydelse som underlag för den allmänna debatten och opinionsbildningen varför en viss försiktighet ansågs befogad i förhållande till de aktuella tryckfrihetsbrotten.²¹⁴

Som nämns i avsnitt 6.2.2 ovan utgör *förtal* ett tryckfrihetsbrott. Enligt TF 7 kap. 3 § st. 1 anses förtal vara ett tryckfrihetsbrott om det innebär att någon utpekar någon annan som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Med tanke på att många uppgifter som publiceras i massmedia är just utpekanden om att människor (både kända och okända) begår brott eller har ett klandervärd levnadssätt kan det tyckas märkligt att inte fler ansvariga utgivare döms för förtal enligt TF 7 kap. 3 §. Förklaringen till diskrepansen är det så kallade försvarlighetsundantaget i TF 7 kap. 3 § st. 3 som medger publiceringar om det med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet varit försvarligt att lämna uppgift i saken och den som har lämnat uppgiften kan visa att uppgiften var sann eller att hen hade någon annan skälig grund för den. Bedömningen av om en publicering faller in under försvarlighetsundantaget ska göras med beaktande av samtliga omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet. I första hand handlar det om att väga allmänintresset av att en uppgift publiceras mot den enskildes anspråk på integritet. Massmediernas verksamhet bedöms typiskt sett tjäna ett allmänintresse, som väger tungt vid försvarlighetsbedömningar enligt bestämmelsen.²¹⁵ Typexempel på försvarligt uppgiftslämnande enligt Hans-Gunnar Axbergers kommentar till tryckfrihetsförordningen är när massmedierna publicerar uppgifter som rör korruption, misskötsel av ämbeten, slöseri med allmänna medel, oegentligheter i affärsverksamheter med mera och pekar ut offentliga eller inflytelserika personer som ansvariga.²¹⁶ Försvarlighetsbedömningen ska inriktas på vad för slags uppgift det handlar om samt i vilket sammanhang och i vilket syfte den lämnats.²¹⁷

Som nämns i avsnitt 6.2.3 ovan utgör *förolämpning* ett tryckfrihetsbrott. Enligt TF 7 kap. 4 § anses förolämpning vara ett tryckfrihetsbrott om ett uttalande innebär att någon riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende

²¹³ Prop. 2001/02:74, s. 95-96.

²¹⁴ Prop. 2001/02:74, s. 64.

²¹⁵ Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021 och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 119-128.

²¹⁶ Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021 och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 119-128.

²¹⁷ Jfr NJA 1966 s. 565, NJA 1987 s. 285 I och NJA 2003 s. 567. Se även Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021.

mot någon annan, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet. Brottssbeskrivningen i både tryckfrihetsförordningen och brottsbalken är tämligen omfattande. Lydelsen i TF 7 kap. 4 § täcker även förtal som beskrivs ovan, men förtalsbrottet är ett grövre brott vilket innebär att det konsumerar förolämpningsbrottet. Skillnaden mellan *förolämpning* och *förtal* är att en förolämpning kränker den utsatte subjektivt medan förtal är kränkande i objektiv mening. Förolämpningsbrottet skyddar den angripnes självkänsla medan förtalsbrottet är tänkt att skydda den utsattes anseende hos andra människor.²¹⁸ Som beskrivs i avsnitt 6.2.3 måste uppgifter som utgör förtal spridas till andra medan en förolämpning är ett uttalande som vänder sig enbart till den förolämpade. Som Axberger poängterar passar förolämpningsbrottet på grund av detta mindre väl in bland yttrandefrihetsbrotten, som ju förutsätter allmän spridning.²¹⁹

Som nämns i avsnitt 6.2.6-6.2.8 ovan utgör *uppror*, *brott mot medborgerlig frihet* och *högförräderi* tryckfrihetsbrott. Som *uppror* i tryckfrihetsförordningens mening räknas en handling som innebär att någon, med uppsåt att statskicket med vapenmakt eller annars med våldsamma medel ska omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten på så sätt ska framtingas eller hindras, begår en handling som innebär en fara för uppsåtets förverkligande. Till skillnad från högförräderibrottet krävs för uppror inget utländskt bistånd.²²⁰ Axberger framhåller avseende upprorsbrottet att:

”... så länge brottsbeskrivningen endast tar upp ’våldsamma medel’ kommer dess betydelse (främst) att begränsas till sådana fall där tryckta skrifter används som en del i en brottsplan där användande av våld ingår. I viss utsträckning torde dock bestämmelsen, liksom vid högförräderi, fungera som ett slags medverkansregel. En tidning som, ehuru organisatoriskt fristående från upprorsmännen, aktivt understöder dessa på sådant sätt att angivet uppsåt kan styrkas och faran för detta uppsåts förverkligande kan sägas ha påtagligt ökat genom tidningens texter, torde kunna föranleda åtal för uppror. Som helt självständig gärning synes uppror genom tryckt skrift endast kunna förekomma i ytterst labila inrikespolitiska lägen, där propaganda för tillgripande av våld gentemot statsorganen kan tänkas leda till framgång.”²²¹

Som *högförräderi* i tryckfrihetsförordningens mening bedöms enligt TF 7 kap. 12 § st. 1 en handling där någon, med uppsåt att riket eller en del av det, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, ska läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket på så sätt ska lösryckas, begår en handling som innebär en fara för uppsåtets förverkligande. Som tryckfrihetsbrott anses också enligt TF 7 kap. 12 § st. 2 högförräderi som begåtts med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen

²¹⁸ Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021 och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 133.

²¹⁹ Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021.

²²⁰ Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 29-30.

²²¹ Axberger, Hans-Gunnar, *Tryckfrihetens gränser*, Liber, 1984, s. 186.

eller högsta domarmakten ska framtvingas eller hindras med utländskt bistånd, om handlingen innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

I 1944 års förslag till tryckfrihetsförordning påtalades det att "[h]ögförräderi [kan] komma till stånd genom framställning i tryckt skrift; i varje fall kan sådan framställning tänkas spela en framträdande roll vid brottets utförande" vilket borde innebära att påverkan genom information i form av digitala uppgifter under rätt förutsättningar kan vara högförräderi. Som "lagstridiga medel" anges i kommentaren till brottsbalken bland annat "lögnaktig propaganda när den som ärekränkning eller annars är straffbar enligt brottsbalkens bestämmelser eller i lagstiftning om yttrandefrihet"²²² vilket även det skulle kunna beskriva en slags påverkan genom information.²²³ Axberger understryker att:

"[e]n tidning som är inblandad i ett organiserat högförräderi innebärande att främmande makt skall med militära medel lägga Sverige under sig, kan riskera åtal enligt 7:4 p 1, om man t ex propagerat för organisationen och dess syften på ett slagkraftigt sätt."²²⁴

Vidare understryker Axberger att det finns många möjligheter att använda olika typer av tryckta skrifter i sådana sammanhang som blir aktuella i samband med högförräderi. Förutom propaganda kan tidningar och andra som skyddas av tryckfrihetsförordningen även ägna sig åt att sprida olika former av desinformation.²²⁵

Som Winther noterar i *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt* är det inte möjligt att med säkerhet avgöra exakt vilka av tryck- och yttrandefrihetsbrotten som skulle kunna aktualiseras i samband med påverkanskampanjer inom- eller utom landets gränser eftersom påverkanskampanjer kan ta sig väldigt olika uttryck (jfr avsnitt 2.1). Winther noterar att det:

"I media förekommer [...] påståenden om att vissa attacker på enskilda personer och opinionsbildare är en del av ett "informationskrig" och [att det] utgör förtal. Det finns emellertid vissa gärningar i [tryckfrihetsförordningens sjunde kapitel] som av lagstiftaren särskilt har avsetts att kunna tillämpas på påverkanskampanjer, framför allt i situationer då höjd beredskap eller krig råder."²²⁶

Som Axberger påpekar i boken *Yttrandefrihetsgrundlagarna* kan bland annat tryckfrihetsförordningens bestämmelser om högförräderi och uppror i praktiken inte användas annat än i tider av allvarlig oro. Det är dock värt att påpeka att regeringen senast 2009 uttalade att även om ingen av dessa straffbestämmelser dittills hade tillämpats så hade de i den nuvarande medievärlden en viktig roll att fylla

²²² SOU 2004:114, s. 188.

²²³ Jfr resonemanget i Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 29 f.

²²⁴ Axberger, Hans-Gunnar, *Tryckfrihetens gränser*, Liber, 1984, s. 173.

²²⁵ Axberger, Hans-Gunnar, *Tryckfrihetens gränser*, Liber, 1984, s. 173.

²²⁶ Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 26.

som beredskapslagstiftning. En särskild anledning till detta enligt regeringen var den snabba spridningen av information som i dagens samhälle kan ske med enkla medel och där budskapet kan nå en stor mottagarkrets.²²⁷

6.11 Slutsatser

Det finns ett antal straffrättsliga bestämmelser som skulle kunna göra vissa typer av påverkan genom informationsaktiviteter olagliga och således möjliga för svenska myndigheter (i första hand polismyndigheten) att ingripa mot. De bestämmelser som diskuteras i avsnitt 6.2.1-6.2.3 samt 6.2.5 kan användas för att bemöta sådan påverkan som riktas mot enskilda individer. I valsammanhang skulle de som utsätts för påverkan i form av olaga hot eller hot mot tjänsteman exempelvis kunna vara politiker eller valarbetare.

Bestämmelsen om otillbörligt verkande vid röstning som diskuteras i avsnitt 6.2.4 är avsedd att skydda den allmänna rösträtten då bestämmelsen straffbelägger vissa otillbörliga förfaranden vid val och folkomröstningar.²²⁸ Den straffbara gärningen består i att en gärningsperson på olika sätt försöker hindra omröstningen, förvanskar omröstningens utgång eller annars otillbörligen inverkar på den. Som nämns i avsnitt 6.2.4 innefattas både ingrepp i själva förrättningen (valprocessen) och påverkan på enskilda personer. Detta innebär att påverkan av olika slag gällande vallets tillförlitlighet, utförande, tidpunkt och plats bör kunna betraktas som otillbörligt verkande vid röstning.²²⁹ I straffrättskommitténs brottsbalksforslag understryks det att spridande av osann propaganda ska kunna bekämpas med stöd av bestämmelsen om otillbörligt verkande vid röstning.²³⁰ Straffrättskommitténs syn på bestämmelsen om otillbörligt verkande vid röstning bekräftas sedermera i Kungl. Maj:ts proposition 1962:10 med förslag till brottsbalk.²³¹ En subjektiv teologisk tolkning av BrB 17 kap. 8 § ger således för handen att osann propaganda riktad mot valresultaten (vilket påverkan med olika typer av informationsaktivitet mot svenska val bör klassificeras som) bör kunna leda till åtal.

De bestämmelser som diskuteras i avsnitt 6.2.6-6.2.9 samt delvis i avsnitt 6.3 används i princip aldrig och deras tillämpningsområde är ytterst oklart. Som noteras ovan kan dock bestämmelserna eventuellt aktualiseras i relation till den typ av påverkan som avses i denna rapport om informationen riskerar att leda till att statskicket med vapenmakt eller annars med våldsamma medel ska omstörtas, att den

²²⁷ Prop. 2009/10:81, *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor*, s. 57. Se även Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016, s. 24-25.

²²⁸ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, 2021.

²²⁹ Jfr Roos, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, 2021 och Ulväng, m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, 2014, s. 237.

²³⁰ SOU 1953:14, s. 326.

²³¹ Prop. 1962:10, s. 248 B.

inkräftar på den allmänna åsiktsbildningen eller att den med understöd av främmande makt kan påverka det svenska statsskicket.

7 Analys av scenarier

Som nämns i avsnitt 1.1 är utgångspunkten för den här rapporten de fyra scenarion som beskrivs i rapportens inledning och som även framgår i avsnitt 7.2-7.5 nedan. De scenarion som utarbetats har inspirerats av påverkansincidenter som ägt rum i Sverige och i andra länder.

De frågeställningar som uppkommer inom ramen för de utvalda scenariona besvaras med utgångspunkt i svensk rätt. Som beskrivs i avsnitt 1.2 finns det många rättsliga perspektiv (utöver det svenska) som kan läggas på den rättsliga problematik som uppstår vid påverkan genom information mot svenska val. Det folkrättsliga och det EU-rättsliga perspektivet (utöver bestämmelserna om dataskydd) kommer att behandlas i kapitel 8 som förslag på framtida forskning då detta perspektiv inte rymts inom ramen för det här projektet.

7.1 Propaganda vid vallokalen

Scenario 1

Efter valet till riksdagen, landstinget och kommunen år 2010 inkom en anmälan till Valprövningsnämnden som gick ut på att valet till kommunfullmäktige i Örebro kommun inte gått rätt till.²³² I anmälan framgick det att ett riksdagsparti den 1 september hade haft en så kallad "valskola" cirka 100 meter ifrån en lokal som användes för förtidsröstning. Enligt anmälaren hade ledaren för valskolan placerat det aktuella partiets valsedlar i flera valkuvert vilka klistrades igen och sändes ut till åhörarna som tog emot dem. Valsedlarna samlades inte in vid mötets slut utan togs med till röstningslokalen direkt efter.

Enligt anmälaren fanns det utöver den aktuella valskolan ett partitält i omedelbar anslutning till lokalen som hade satts upp av riksdagspartiet i fråga, där det fanns många valarbetare med tydliga partitecken. Valarbetarna i partitältet ska enligt anmälaren ha följt med de kollektivt röstande som kom från valskolan ända fram till valurnan i vallokalen.²³³

Vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av påverkan som sker i anknytning till vallokalen?

Allmänt

Som nämns i avsnitt 2.2.4 får det enligt ValL 8 kap. 3 § inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta. Frågan i det här specifika scenariot är om den så kallade "valskolan" är att betrakta som propaganda eller inte

²³² Valprövningsnämndens beslut, dnr. 2010:36.

²³³ Valprövningsnämndens beslut, dnr. 2010:36.

samt om handlingen att ge de röstande färdiga valsedlar som sedan togs med till vallokalen kan anses påverka de röstande på något sätt. Enligt förarbetena till vallagen är syftet med regleringen att väljarna ska vara ostörda och skyddade från varje form av påverkan under själva valhandlingen och bestämmelsen utgör ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val.²³⁴

Om valarbetare i valskolan delat ut igenklistrade valkuvert innehållande valsedlar för användning vid den efterföljande röstningen skulle detta vara i strid med vallagens bestämmelser om hur röstning ska gå till, se ValL 8 kap. 3 §.²³⁵

7.1.1 Valskolan

Vad gäller själva valskolan och dess placering så har Valprövningsnämnden i ett beslut som rörde förtidsröstning uttalat att förbudet mot propaganda i vallagen får tolkas så att det inte enbart gäller utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till ett röstmottagningsställe. Om tältet i det aktuella scenariot är beläget på ett sådant sätt att det måste passeras för att nå lokalen och så att det ligger inom syn och hörråll ifrån lokalen kan placeringen strida mot vallagen. Valprövningsnämnden understryker dock i ett beslut med liknande förutsättningar att det inte vore möjligt eller ens lämpligt att i lag vidare precisera hur långt ifrån vallokalen som valstugor och valaffischer eller liknande får vara placerade. Enligt Valprövningsnämnden är det av betydelse vilken omfattning den politiska propagandan haft och i vilka former personerna som bemannade det sökt fånga väljarnas intresse.²³⁶ I ett ärende från 2010 bedömde Valprövningsnämnden att en valstuga som stod cirka 10 meter från en vallokal stod för nära och att det stred mot ValL 8 kap. 3 §.²³⁷

Det bör understrykas att förbudet i ValL 8 kap. 3 § inte enbart gäller politiska partier utan att det även omfattar enskilda individer och olika typer av föreningar och sammanslutningar. Förbudet i ValL 8 kap. 3 § innebär en inskränkning av enskildas yttrandefrihet och kanske i första hand den yttrandefrihet som stipuleras i RF 2 kap. 1 § p. 1. Eftersom inskränkningen gjorts i lagform och eftersom den tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle så bör ett begränsande av politisk propaganda intill vallokaler inte strida mot regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet, se RF 2 kap. 20, 21 och 23 §§. Enligt vallagen är det i första hand röstmottagarna som upprätthåller ordningen inuti samt runtomkring en vallokal, se ValL 8 kap. 4 §.

²³⁴ Jfr. lagen (1920:796) om val till riksdagen och i kommunala vallagen (1930:253).

²³⁵ Valprövningsnämndens beslut, VPN dnr 36–2010. Se även Prop. 2021/22:52, s. 39 och Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 105.

²³⁶ Valprövningsnämndens beslut, VPN dnr 36–2010. Se även Prop. 2021/22:52, s. 39 och Johansson, *Valrätt*, 2022, s. 105.

²³⁷ Valprövningsnämndens beslut, VPN dnr 36–2010.

7.1.2 Åtgärder

I det aktuella scenariot skulle röstmottagarna mot bakgrund av det som presenteras ovan kunna be personerna som bemannar valstugan att flytta på sig till en annan plats eller att helt och hållet avbryta sitt propagerande. Om röstmottagarnas order inte åtlids har inte röstmottagarna något rättsligt mandat att fysiskt flytta personer eller propagandamaterial från platsen. Om personerna i valstugan inte hör sammar röstmottagarnas order kan polis eller ordningsvakt tillkallas för att upprätthålla ordningen, se PolisL 13 och 29 §§. Som nämns i avsnitt 4.2-4.4 är det viktigt att röstmottagarna och andra representanter för ordningsmakten beaktar legalitets-, objektivitets-, och proportionalitetsprincipen när och om de beslutar sig för att avlägsna någon från en vallokal eller ett område intill. Detta är särskilt viktigt då rätten att rösta har ett mycket starkt rättsligt skydd.

7.1.3 Otillbörligt verkande vid röstning

Avslutningsvis kan det nämnas att yttranden eller propaganda som tar sig uttryck i ett aktivt påverkande av valförrättningen eller valprocessen på något sätt kan vara brottsligt. Enligt BrB 17 kap. 8 § st. 1 döms för *otillbörligt verkande vid röstning* den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende försöker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen. Som nämns i avsnitt 6.2.4 gäller denna bestämmelse i allra högsta grad inverkan som sker på plats inuti eller i nära anslutning till en vallokal. Domstolspraxis vad gäller tillämpligheten av BrB 17 kap. 8 § är dock sparsmakad och det finns endast ett fåtal exempel på situationer när någon dömts till ansvar för att på ett otillbörligt sätt ha verkat vid röstning.²³⁸

7.1.4 Kommentar

Påverkan genom information som tar sig uttryck som propaganda vid vallokalen kan och bör röstmottagarna avlägsna eller avbryta enligt vallagen. Om röstmottagarna inte kan göra det på grund av att personerna som delar ut eller förmedlar informationen inte lyssnar på röstmottagarnas uppmaningar eller om de är våldsamma eller hotfulla så bör röstmottagarna tillkalla polis.

7.2 Hat och hot mot röstmottagare

Scenario 2

Under valdagen den 9 september 2018 i Sverige mottog röstmottagare i en kommun ett hotfullt brev innehållande en teckning med budskapet "likvaka istället för en valvaka" och i en annan kommun hade en person skrivit hotfulla kommentarer på kommunens

²³⁸ Svea hovrätt, mål nr B 1314-04, 2005-05-25; NJA 1965 s. 116 och Göteborgs tingsrätt, mål nr B 10039-11, 2011-10-04.

Facebooksida.²³⁹ Personen i fråga hade exempelvis skrivit att kommunen gjorde sig skyldig till valfusk, att tjänstemännen var korrupta och att kommunen brände upp valsedlar. Samma person hade enligt uppgift även uppträtt hotfullt och aggressivt mot röstmottagare i en vallokal på valdagen.²⁴⁰

I samband med ett seminarium om påverkan genom information vid val som hölls av FOI på uppdrag av Valmyndigheten berättade deltagare att det fanns en oro bland en del av de som arbetade med valet att deras personuppgifter skulle begäras ut från kommunerna och spridas på olika sätt. Oron gällde i första hand att uppgifterna skulle spridas på digitala forum samt att uppgifterna skulle kunna användas för att utsätta dem och deras familjer för olika typer av brott. Deltagare vid seminariet vittnade även om att enskilda individer med flit försvårade och saktade ned deras arbete genom att begära ut stora mängder information och genom att kräva utförliga svar och kommentarer på inskickade och inringda frågeställningar, funderingar och tankar om allt ifrån valfusk till konspirationsteorier.²⁴¹

Vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av påverkan?

7.2.1 Yttrandefrihet

Inom ramen för detta scenario är det till att börja med lämpligt att överväga brottsbalkens bestämmelser om olaga hot och hot mot tjänsteman i relation till regeringsformens skydd för enskildas yttrandefrihet. Som nämns i avsnitt 3.2.2 är utgångspunkten att de flesta yttranden är skyddade oavsett om de är falska, elaka eller hotfulla. I de fallen ett yttrande skulle ta sig ett sådant uttryck att det kan utgöra ett olaga hot eller hot mot tjänsteman i brottsbalkens mening kan yttrandefriheten inskränkas enligt RF 2 kap. 20, 21 och 23 §§. I det aktuella scenariot är den springande punkten således om brev med texten ”likvaka istället för valvaka” eller Facebookmeddelanden som anklagar kommunens tjänstemän för att vara korrupta är att betrakta som olaga hot eller hot mot tjänsteman.

7.2.2 Olaga hot

Vad gäller olaga hot slår BrB 4 kap. 5 § fast att den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos denne 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. Med uttrycket ”hot om brottslig gärning” menas i det här sammanhanget en gärning som kan uppfattas som ett påstående

²³⁹ Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 40-41.

²⁴⁰ Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022, s. 40-41.

²⁴¹ S.k. ”rättshaveristiskt” beteende. Jfr. Svenska Akademien, *Rättshaveri*, Svenska Akademiens ordlista, www.svenska.se, 2015, hämtad 2022-10-20.

om att ett brott kommer att utföras om inte den hotade går med på att utföra- eller tåla en viss handling.²⁴² Straffansvar förutsätter dessutom att hotet kommer till den hotades kännedom men hotet behöver inte riktas direkt mot den hotade utan kan lämnas till tredje man om hotet genom dennes förmedling kommer till den hotades kännedom och att detta täcks av gärningsmannens uppsåt.²⁴³ Mot bakgrund av detta skulle ett brev till en valarbetare med texten ”likvaka istället för valvaka” kunna klassificeras som ett olaga hot under förutsättning att hotet kan uppfattas som ett påstående om att ett brott kommer att utföras om inte den hotade går med på att utföra eller tåla en viss handling och att brevet kommit valarbetaren till handa på något sätt, antingen direkt eller indirekt.²⁴⁴

Brevet med texten ”likvaka istället för valvaka” kan enligt BrB 17 kap. 2 § utgöra hot mot tjänsteman. Straffansvaret i bestämmelsen om våld mot tjänsteman tar sikte på situationer när en tjänsteman hotas med anledning av dennes myndighetsutövning. Uppsåt krävs i detta fall till samtliga rekvisit i bestämmelsen och det krävs även insikt från den åtalades sida om att den angripne utövar eller har utövat offentlig myndighet (se avsnitt 6.2.5).²⁴⁵ Om en persons handlande i det aktuella scenariot skulle kunna utgöra både olaga hot och hot mot tjänsteman så är utgångspunkten att om gärningen är straffbar som hot mot tjänsteman ska den åtalade inte samtidigt dömas för brott enligt BrB 4 kap. 5 § då våld- eller hot mot tjänsteman normalt konsumerar brott enligt brottsbalkens tredje och fjärde kapitel.²⁴⁶

Gällande Facebookmeddelandena verkar de vara mindre hotfulla och mer obehagliga för de kommunanställda. I detta fall beror brottsbalkens tillämplighet antagligen på om meddelandena i första hand innehåller anklagelser mot kommunen eller om meddelandenas författare dessutom uttryckt sig på ett sådant sätt att de hos någon kommunanställd framkallat allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Om ett brev, telefonsamtal eller ett meddelande via Facebook är att betrakta som ett olaga hot eller hot mot tjänsteman kan personen bakom hotet dock dömas till ansvar för sitt handlande och regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet kan sättas åt sidan.

7.2.3 Valarbetares personuppgifter

När det gäller den oro som valarbetare känner för att deras personuppgifter ska spridas på nätet eller användas för att hota dem finns det ett par parametrar som är viktiga att ha i åtanke. Som beskrivs i avsnitt 5.3 aktualiserar enskildas begäran om insyn i myndigheters handlingar de grundläggande reglerna om rätten att ta del

²⁴² SOU 2016:7, *Integritet och straffskydd*, s. 320.

²⁴³ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 4 kap. 5 §*, 2020.

²⁴⁴ SOU 2016:7, *Integritet och straffskydd*, s. 320.

²⁴⁵ NJA II 1975 s. 646.

²⁴⁶ Ulväng, Magnus, *Brottslighetskonkurrens: om relationer mellan regler och fall*, iUSTUS, 2013 s. 511.

av handlingar hos myndigheter och allmänna organ. Bestämmelserna som reglerar rätten att ta del av allmänna handlingar finns i första hand i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Bestämmelserna hänger ihop med den så kallade *offentlighetsprincipen* som är ett uttryck för de svenska medborgarnas rätt att ha insyn i det allmännas verksamhet.²⁴⁷ I enlighet med vad som framgår i avsnitt 5.3 är med största sannolikhet en kontaktlista, personallista eller liknande att betrakta som en allmän handling. Som illustreras i avsnitt 5.4 innebär en handlings status som ”allmän” dock inte alltid att den per automatik omfattas av de regler som kan samlas under offentlighetsprincipens paraply. För utlämning krävs det exempelvis att handlingen inte skyddas av sekretess.

Offentlighets- och sekretesslagen diskuteras i avsnitt 5.4 där det bland annat konstateras att offentlighets- och sekretesslagens avdelning till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inte har någon direkt koppling till anställda som verkar inom valadministrationen som skulle kunna förhindra ett utlämnande av deras personuppgifter till en enskild som vill ta del av dem i enlighet med offentlighetsprincipen. I OSL 21 kap. 1-7 §§ finns dock ett minimiskydd för den personliga integriteten inom hela den offentliga sektorn. Det är bland annat bestämmelsen om sekretess för vissa uppgifter om hälsa och sexualliv och bestämmelsen om sekretess för adressuppgifter och dylikt som är hänförliga till förföljda personer och deras anhöriga, se OSL 21 kap. 1 och 3 §§. Sekretessen enligt båda bestämmelserna gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit och bestämmelserna är primära sekretessbestämmelser hos alla myndigheter, det vill säga även hos Valmyndigheten eller hos en kommun.

Syftet med OSL 21 kap. 3 § som handlar om sekretess för uppgifter om förföljda personer har dock enbart varit att skapa ett skydd för personer som är utsatta för förföljelse (typiskt sett vid hedersrelaterad brottslighet, kvinnofridskränkning, stalkning, med mera). De uppgifter om enskilds adress och liknande som bestämmelsen avser kan därför enbart hemlighållas i de fall där det *av särskild anledning* kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.²⁴⁸ Det torde med andra ord vara tveksamt att en myndighet inom valadministrationen slentrianmässigt skulle kunna sekretessbelägga sina anställdas personuppgifter enbart för att det finns en *risk* för att dessa ska spridas och användas i brottsligt syfte. Om det däremot finns *särskild anledning* att anta att uppgifterna skulle användas för att hota en anställd eller dennes familj bör dock OSL 21 kap. 3 § kunna användas för att sekretessbelägga denna typ av uppgifter.

²⁴⁷ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 256-257. Se även Warnling Conradson, Wiweka och Bernitz, Hedvig, *En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet*, u.6, jure, 2019, s. 34 ff.

²⁴⁸ Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, u. 9, Norstedts juridik, 2015, s. 210.

7.2.4 Kommentar

Huvudregeln är att enskilda har yttrandefrihet. Informationspåverkan mot val skulle dock kunna utgöra olaga hot eller hot mot tjänsteman under förutsättning att informationen som delges utgör ett hot om brottslig gärning som är ägnat att hos (till exempel en valarbetare) framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid. Denna typ av påverkan genom information kan med andra ord anmälas till Polismyndigheten. Generellt sett kan dock inte valarbeters personuppgifter sekretessbeläggas i förebyggande syfte.

7.3 Konspirationsteorier om politiker

Scenario 3

I mars 2016 ska Hillary Clintons presidentkampanjordförandes (John Podesta) privata gmailkonto ha hackats av den ryska militära underrättelsetjänsten (GRU).²⁴⁹ Mer än 20 000 sidor med e-postmeddelanden som påstås ha skickats och tagits emot av Podesta spreds därefter på nätet av fiktiva onlinepersoner som *DCLeaks* och *Guccifer 2.0*.²⁵⁰ Meddelandena levererades även till hacktivistorganisationen WikiLeaks som i sin tur publicerade materialet online under hela oktober och november 2016, det vill säga strax före presidentvalet 2016.²⁵¹

WikiLeaks informationsdump av olagligt tillskansat (men troligtvis äkta) material sammanföll med konspirationsteorier som spreds via Twitter och andra onlineforum, som gick ut på att polisen i New York upptäckt bevis som tydde på att det fanns en "pedofilring" som verkade inom det demokratiska partiet.²⁵² Konspirationsteorierna om en pedofilring i hjärtat av det demokratiska partiet blandades med de verkliga, läckta, mailen från bland annat Podesta gmail-konto och utvecklades därefter till en teori om att e-postmeddelanden som skickats av Podesta (där han verkade göra middagsplaner för att få pizza) omtolkades till kodade meddelanden med kodade hänvisningar till barnsexhandel.²⁵³

²⁴⁹ Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019, s. 4-5. Se även Ohlin, *Election Interference*, 2020, s. 11.

²⁵⁰ Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019, s. 4-5.

²⁵¹ Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019, s. 4-5. Se även Cosentino, Gabriele, *Social Media and the Post-Truth World Order: The Global Dynamics of Disinformation*, Springer, 2020, s. 60-61 och Bleakley, Paul, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right: A social media analysis of Pizzagate and the rise of the QAnon conspiracy*, *Current Sociology*, 2021, s. 8.

²⁵² Bleakley, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right*, 2021, s. 8. Se även Cosentino, *Social Media and the Post-Truth World Order*, 2020, s. 61-62.

²⁵³ Cosentino, *Social Media and the Post-Truth World Order*, 2020, s. 61-62 och Bleakley, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right*, 2021, s. 8.

Om detta scenario, eller något liknande skulle utspela sig i Sverige i samband med en svensk valrörelse, vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av informationspåverkan?

Scenario 3 bygger på händelserna som utspelade sig under 2016 års presidentval i USA och inleds med att en politikers gmail-konto blivit hackat. Detta skulle under svenska omständigheter exempelvis kunna bedömas som dataintrång enligt BrB 4 kap 9 c §. Som nämns i avsnitt 1.2 har inte frågor som rör dataintrång och olika typer av cyberangrepp undersökts inom ramen för denna rapport.

Efter det eventuella dataintrånget följer spridande av information som gör gällande att kända politiker gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Denna typ av handlingar aktualiserar återigen spänningen mellan den grundlagsstadgade yttrandefriheten och brottsbalkens bestämmelser, i detta scenario handlar det främst om brotten förtal och förolämpning som diskuteras i avsnitt 6.2.2 och 6.2.3. Utfallet av den avvägning som behöver göras i det aktuella scenariot kan se olika ut beroende på om informationen som spridits har hamnat i omlopp genom att en privatperson exempelvis spridit dem i sociala medier, eller om de publicerats av en tidning eller någon annan medietyp som skyddas av antingen tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

7.3.1 Förtal

Om det är en eller flera privatpersoner som spridit informationen om att en politiker gjort sig skyldig till barnsexbrott och trafficking är det i enlighet med vad som sagts i avsnitt 3.2 frågan om ett yttrande som faller under yttrandefriheten som regleras i RF 2 kap. 1 § p. 1. Som diskuterats i ovanstående scenarier kan yttrandefriheten i regeringsformen inskränkas med stöd av lag, se RF 2 kap. 20, 21 och 23 §§. Detta lagformskrav uppfylls i det aktuella scenariot genom förtalsparagrafen i BrB 5 kap. 1 § eller BrB 5 kap. 2 § om brottet är att betrakta som grovt. Enligt BrB 5 kap. 1 § döms för förtal den som utpekar en annan person som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt, eller annars lämnar uppgifter som är ägnade att utsätta personen i fråga för andras missaktning. Rekvizitet ”att lämna en uppgift som är *ägnad* att utsätta någon för *andras missaktning*” är centralt i förtalsbestämmelsen då det är mot detta rekvizit som en domstol måste pröva ett uttalande för att kunna avgöra ifall det är att betrakta som förtal eller inte.²⁵⁴ Vid bedömningen av om en uppgift är *ägnad* att utsätta någon för andras missaktning saknar det betydelse ifall uppgiften stämmer eller inte, men ägnat-kravet betyder att uttalandet framkallar missaktning hos andra människor.²⁵⁵ I det aktuella scenariot bör ägnat-

²⁵⁴ Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 5 kap. 1 §*, 2021.

²⁵⁵ Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2015, s. 92

kravet bedömas som uppfyllt då både barnsexbrott och trafficking är sådana handlingar som väcker missaktning i de allra flesta samhällssegment i dagens Sverige.

Förtal i den form som exemplifieras i scenario 3 skulle kunna vara en form av påverkan enligt den definition som används i denna rapport om uttalandet förmedlas till en målsägande genom ett publikt medium av något slag (sociala medier, kommentarsfält, internetforum, anslagstavlor, talarstolar, med mera). Uttalandet i fråga måste dessutom ske i anknytning till ett förestående eller pågående val, samt förmedlas till målsäganden i syfte att påverka dennes sätt att rösta, alternativt andra människors benägenhet att *rösta på målsäganden* om denne ställer upp i riksdagsvalet, regionvalet eller kommunalvalet. Som nämns i både avsnitt 6.2.2 och 6.2.3 faller varken förtals- och förolämpningsbrottet (normalt sett) under allmänt åtal. Det innebär att den som anser sig ha blivit förtalad själv behöver driva målet i domstol. Av intresse, med tanke på syftet med denna rapport, är dock att *om* målsäganden anger brottet till åtal så kan åklagaren i vissa fall välja att väcka åtal om det anses *påkallat från allmän synpunkt* vilket ett försök till påverkan av ett val eller valresultat mycket väl skulle kunna vara.

7.3.2 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Ifall uppgifterna om att en politiker gjort sig skyldig till barnsexbrott och trafficking publicerats av en tidning eller tagits upp i en TV-sändning är det inte yttrandefriheten i regeringsformen som aktualiseras utan yttrande- och tryckfriheten som framgår av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Detta innebär att det är den särskilda brottskatalogen i framförallt tryckfrihetsförordningen jämte brottsbalkens bestämmelser som blir tillämpliga. Som nämns i avsnitt 6.2.2 ovan utgör *förtal* ett tryckfrihetsbrott. Enligt TF 7 kap. 3 § st. 1 anses förtal vara ett tryckfrihetsbrott om det innebär att någon utpekar någon annan som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Att anklaga en politiker för att vara pedofil bör uppfylla det ovan nämnda ägnat-kravet.

När det gäller förtalsbrottet i tryckfrihetsförordningen bör dock försvarlighetsundantaget i TF 7 kap. 3 § st. 3 ägnas stor uppmärksamhet. Som nämns i avsnitt 6.3 ovan innebär försvarlighetsundantaget i TF 7 kap. 3 § att även publiceringar som innehåller uppgifter vilka är ägnade att utsätta en person för andras missaktning kan publiceras om det varit försvarligt att lämna uppgift i saken. I denna försvarlighetsbedömning ingår även att den som har lämnat uppgifter som skulle kunna utgöra förtal måste kunna visa att uppgiften var sann eller att hen hade någon annan skälig grund för den. Bedömningen av om en publicering faller in under försvarlighetsundantaget eller inte ska göras med beaktande av samtliga omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet och i första hand handlar det om att väga allmänintresset av att en uppgift publiceras mot den enskildes anspråk på integritet.

Om en tidning publicerar uppgifter om att en politiker gjort sig skyldig till barnsexbrott så bör detta typiskt sett anses tjäna ett allmänintresse vilket väger tungt vid försvarlighetsbedömningar enligt TF 7 kap. 3 §.²⁵⁶ Typexempel på försvarligt uppgiftslämnande enligt Hans-Gunnar Axbergers kommentar till tryckfrihetsförordningen är när massmedier publicerar uppgifter som rör korruption, misskötsel av ämbeten, slöseri med allmänna medel, oegentligheter i affärsverksamheter med mera och pekar ut offentliga eller inflytelserika personer som ansvariga.²⁵⁷ Mot bakgrund av detta skulle anklagelser om att en politiker ägnat sig åt barnsexbrott och trafficking kunna ses som försvarbara om den person som lämnat uppgifterna kan visa att uppgiften är sann eller att hen kan presentera någon annan skälig grund för den. Försvarlighetsbedömningen ska inriktas på vad för slags uppgift det handlar om samt i vilket sammanhang och i vilket syfte den lämnats.²⁵⁸ Bedömningen av om en ansvarig utgivare kan dömas till ansvar enligt tryckfrihetsförordningen i det aktuella scenariot beror med andra ord på hur trovärdiga uppgifterna som hen tagit emot tycks vara.

7.3.3 Kommentar

Inom ramen för scenario 3 skulle den påverkan genom information som äger rum kunna utgöra förtal (i första hand). Förtalsbrottet faller normalt sett inte under allmänt åtal. Det innebär att den som anser sig ha blivit förtalad själv behöver driva målet i domstol. Om målsäganden anger brottet till åtal så kan dock åklagaren i vissa fall välja att väcka åtal om det anses *påkallat från allmän synpunkt* vilket ett försök till påverkan av ett val eller valresultat mycket väl skulle kunna vara.

7.4 Bränn din röst!

Scenario 4

År 2018 ska ryska agenter ha använt sociala medier (framförallt Facebook) i syfte att sänka valdeltagandet i en makedonsk folkomröstning. Tillvägagångssättet för de ryska agenterna ska ha varit att sprida och marknadsföra falska artiklar och inlägg som skulle öka sociala klyftor, driva ner deltagandet och förstärka allmänhetens ilska. Ett av huvudbudskapen bakom informationspåverkanskampanjen uppges ha varit att uppmuntra Makedonier att bojkotta omröstningen under parollen *bränn din röst*.²⁵⁹ Om detta scenario, eller något liknande som riskerar att påverka förtroendet för valresultatet skulle

²⁵⁶ Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021 och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 119-128.

²⁵⁷ Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021 och Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019, s. 119-128.

²⁵⁸ Jfr NJA 1966 s. 565, NJA 1987 s. 285 I och NJA 2003 s. 567. Se även Axberger, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 7 kap. 1 §*, 2021.

²⁵⁹ Santora, Marc och Barnes, Julian, *In the Balkans, Russia and the West Fight a Disinformation-Age Battle*, The New York Times, 2018, www.nytimes.com, hämtad 2022-09-26.

utspela sig i Sverige och om sådan nyhetsrapporteringen dessutom plockas upp av svenska medier (etablerade och fristående), vilka rättsliga möjligheter finns det för svenska myndigheter att agera och bemöta denna typ av informationspåverkan? Kan en person som är anställd av kommunen eller på Valmyndigheten samla på sig uppgifter om personer som sprider den här typen av valpåverkan?

Gällande scenario 4 ska det inledningsvis sägas att det finns tydlig folkrättslig problematik som kan diskuteras. Som framgår i avsnitt 1.2 kommer de folkrättsliga aspekterna av påverkan genom information mot val att behandlas i kapitel 8 som rekommendationer för vidare forskning. Ur ett nationellrättsligt perspektiv skulle dock brotten tagande av utländskt understöd och otillbörligt verkande vid röstning kunna diskuteras i relation till yttrandefriheten i både regeringsformen och tryckfrihetsförordningen samt yttrandefrihetsgrundlagen.

7.4.1 Otillbörligt verkande vid röstning

Som nämns i avsnitt 6.2.4 ovan döms enligt BrB 17 kap. 8 § st. 1 för *otillbörligt verkande vid röstning* den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende, försöker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen. Som nämns i avsnitt 6.2.4 är domstolspraxis vad gäller tillämpligheten av BrB 17 kap. 8 § sparsmakad. Det finns endast ett fåtal exempel på situationer där lagrummet överhuvudtaget tillämpats av en svensk domstol. I samtliga av de fall som ändå varit föremål för domstolsprövning så har det dock handlat om situationer där en person *fysiskt* inverkat på röstningen, exempelvis genom att manipulera eller flytta valsedlar.²⁶⁰ Det går med andra ord inte att i *praxis* utläsa huruvida spridandet av desinformation om valet i sociala medier i syfte att påverka svenskar att inte rösta, kan klassificeras som *otillbörligt verkande vid röstning* enligt BrB 17 kap. 8 §. Mot bakgrund av förarbetena till BrB 17 kap. 8 § innebär dock en subjektiv teleologisk tolkning²⁶¹ av bestämmelsen att osann propaganda som riktas mot valet eller valresultatet ska kunna leda till åtal trots att propagandan inte sprids *på plats* eller i *nära tidsmässig anknytning* till valet och/eller vallokalen.

7.4.2 Tagande av utländskt understöd

Om en svensk medborgare fått ersättning för att sprida information på temat *bränn din röst* av en utländsk aktör skulle brottet tagande av utländskt understöd kunna

Se även O'Connor, Sarah, *Cyber-enabled foreign interference in elections and referendums*, Australian Strategic Policy Institute, 2020 och Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022.

²⁶⁰ Svea hovrätt, mål nr B 1314-04, 2005-05-25; NJA 1965 s. 116 och Göteborgs tingsrätt, mål nr B 10039-11, 2011-10-04.

²⁶¹ En subjektiv teleologisk tolkning av lagtext innebär att den som tolkar lagen gör detta utifrån det syfte lagstiftaren hade när lagen stiftades.

aktualiseras. Som nämns i avsnitt 6.2.9 är en första förutsättning för straffbarhet att understödet kommer från utlandet. Utanför det straffbara området faller därmed mottagande av understöd från någon som befinner sig i Sverige även om mottagandet sker i syfte att påverka den allmänna svenska opinionen i frågor som rör statsskickets grunder eller rikets säkerhet.²⁶² Understödet ska bestå av pengar eller annan egendom som har ekonomisk betydelse men understödet kan även avse *finansiering* av propaganda genom pengar eller utrustning. Det kan också röra sig om färdigtryckt eller färdigframställd propaganda förutsatt att materialet har ett ekonomiskt värde.²⁶³

Propagandan kan bedrivas genom såväl inhemsk som utländsk opinionsbildning, till exempel via utländska- eller nationell media eller på något annat sätt genom sociala medier eller över internet.²⁶⁴ Om personen som sprider informationen inte arbetar för en tidning eller något annat grundlagsskyddat medium är det yttrandefriheten i regeringsformen som ska vägas mot brottsbalkens bestämmelser om tagande av utländskt understöd eller otillbörligt verkande vid röstning. Om informationsspridningen anses tillräckligt allvarlig för att omfattas av BrB 17 kap. 8 § eller BrB 19 kap. 13 § uppfyller dessa lagrum lagformskravet i BrB 2 kap. 20 § samt även med största sannolikhet BrB 2 kap. 21 och 23 §§. En inskränkning av den enskildes yttrandefrihet skulle med andra ord vara tillåten.

eller valresultat mycket väl skulle kunna vara.

7.4.3 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Om information av typen *bränn din röst* sprids av exempelvis etablerad nyhetsmedia och således faller in under tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens paragraf så måste brotten som aktualiseras inte enbart vara kriminaliserade enligt brottsbalken utan de måste även vara kriminaliserade enligt tryckfrihetsförordningens brottskatalog. Som framgår i avsnitt 6.3 är tagande av utländskt understöd enligt BrB 19 kap. 13 § ett tryckfrihetsbrott som kan åtalas av Justitiekanslern om publiceringen av uppgifterna inte kan betraktas som försvarliga med hänvisning till TF 7 kap. 3 § st. 3. Brottet *otillbörligt verkande vid röstning* enligt BrB 17 kap. 8 § utgör dock *inte* ett tryckfrihetsbrott och den ansvarige utgivaren kan således inte dömas till ansvar för att ha publicerat den typen av information.

Om en myndighet skulle vara intresserad av att försöka kartlägga personer eller konton som publicerar information på teman som *bränn din röst*, exempelvis i syfte att avgöra om det är fråga om svenska eller utländska medborgare som ligger

²⁶² Prop. 1979/80:176, s. 21-25.

²⁶³ Prop. 1979/80:176, s. 19.

²⁶⁴ Roos, *Brottsbalken (1962:700) 19 kap. 13 §*, 2021.

bakom informationen som sprids så är det viktigt att myndigheten beaktar legalitetsprincipen samt lagstiftning som rör enskilda personers integritetsskydd. För att en myndighet ska kunna fatta beslut om att samla in uppgifter om olika Twitter eller Facebook-konton måste det finnas lagstöd för myndighetens handlande. Dylig informationsinsamling skulle kunna rymmas inom Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens uppdrag under vissa förutsättningar, men den skulle antagligen inte rymmas inom det rättsliga mandat som de myndigheter som utgör valadministrationen har.

7.4.4 Insamling av personuppgifter

Insamlande av uppgifter i form av IP-adresser, dynamiska IP-adresser, alternativt profilbilder, namn och andra personuppgifter är inte enbart problematiskt utifrån legalitetsprincipen och andra allmänna rättsprinciper utan denna typ av verksamhet innefattar i allra högsta grad lagregler som rör enskildas personliga integritet. Som nämns i avsnitt 5.2 är den mest profilerade och välkända rättskällan på integritetsskyddsområdet med största sannolikhet dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningens materiella räckvidd omfattar helautomatiserad behandling av personuppgifter och behandling som sker på andra sätt när de personuppgifter som behandlas åtminstone *delvis* är avsedda att utgöra en del av ett system.²⁶⁵

Behandling definieras i dataskyddsförordningen som varje handling eller uppsättning av handlingar som utförs med data eller datasets. Det inkluderar bland annat insamling, lagring, ändring, avslöjande, överföring och radering av personuppgifter. På liknande sätt definieras begreppet personuppgifter brett: det omfattar inte bara identifierade fysiska personer, utan inkluderar också information som gör en fysisk person *identifierbar*. En personuppgift i dataskyddsförordningens mening kan vara ett namn eller ett personnummer men det kan också vara ett diarienummer som är knutet till ett visst ärende hos en myndighet eller ett IP-nummer²⁶⁶ eller dynamiska IP-adresser²⁶⁷ som en internetleverantör kan knyta till en person.²⁶⁸ Detta innebär att en kartläggning av profiler på sociala medier som sprider information om svenska val kan betyda att myndigheten hanterar personuppgifter om det

²⁶⁵ Bieker, Felix, *The Right to Data Protection: Individual and Structural Dimensions of Data Protection in EU Law*, Springer, 2022, s. 19.

²⁶⁶ En IP-adress (Internet Protocol address) är ett nummer som används som adress på internet. IP-adressen identifierar normalt en viss dator samt till vilket nätverk datorn är kopplad.

²⁶⁷ En dynamisk IP-adress (till skillnad från en statisk dito) förändras med tiden. De dynamiska IP-adresserna tilldelas enskilda av deras internetleverantörer, men till skillnad från statiska IP-adresser ändras de dynamiska varje gång den enskilde startar om sin dator, lägger till en ny dator i sitt nätverk eller ändrar sin nätverkskonfiguration på något sätt.

²⁶⁸ Magnusson Sjöberg, Cecilia, *Översikt över dataskyddsförordningen*, Cecilia Magnusson Sjöberg (red.), Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället, u. 4, Studentlitteratur, 2021, s. 198-199.

är möjligt att på ett eller annat sätt koppla uppgifterna till en faktisk individ, antingen direkt eller indirekt via en internetjänstleverantör.

För att en fysisk eller juridisk person (personuppgiftsansvarig) ska få hantera personuppgifter måste ett flertal krav först vara uppfyllda. Det handlar bland annat om dataskyddsförordningens grundläggande dataskyddsprinciper, vilka återfinns i GDPR art. 5. Principerna inkluderar bland annat ett krav på laglighet vilket ligger i linje med vad som gäller enligt legalitetsprincipen. Utgångspunkten för en laglig behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen är att det finns en rättslig grund för behandlingen. En rättslig grund enligt GDPR art 5 är om behandlingen är nödvändig för *utförandet av en uppgift av allmänt intresse* eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning*.²⁶⁹ Myndigheter kan dock inte hantera personuppgifter enbart för att de rent *generellt* utför en uppgift av allmänt intresse eller för att det sker *inom ramen* för myndighetens verksamhet, det måste finnas ett lagrum som slår fast att åtgärden/behandlingen är tillåten varför exempelvis Polismyndigheten inom ramen för en brottsutredning skulle kunna samla in personuppgifter medan Valmyndigheten inte skulle kunna göra det.²⁷⁰

7.4.5 Kommentar

Inom ramen för scenario 4 skulle den påverkan genom information som äger rum kunna utgöra flera olika brott. Anställda inom valadministrationen bör med andra ord kunna anmäla information av typen ”bränn din röst” till Polismyndigheten men på grund av bestämmelserna i dataskyddsförordningen kan man inte själv utreda eller samla på sig uppgifter som på något sätt kan spåras tillbaka till avsändaren.

²⁶⁹ Magnusson Sjöberg, *Översikt över dataskyddsförordningen*, 2021, s. 202-203.

²⁷⁰ Bieker, *The Right to Data Protection*, 2022, s. 26-27. Jfr Integritetsskyddsmyndigheten, *Myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse*, 2021, www.imy.se, hämtad 2022-11-03.

8 Rekommendation för vidare forskning

Som nämns i avsnitt 1.2 finns det många olika frågor som hade kunnat inkluderas i den här rapporten men som inte rymts i denna rapport. Utifrån de slutsatser och identifierade rättsliga frågor samt de avgränsningar som gjorts i denna rapport följer i detta kapitel en översiktlig probleminventering med rekommendation för vidare forskning.

Inledningsvis bör det nämnas att en utvecklad förståelse av begreppet informationspåverkan kan behöva utredas närmare i syfte att etablera en allmängiltig definition av begreppet och som således kan tydliggöra vilken typ av ageranden som bör inkluderas i begreppet.

Det bör även understrykas att påverkan mot val kan vara gränsöverskridande och då behöver även effektiva bemötandeåtgärder vara det. Ifall en påverkanskampanj mot ett svensk val skulle vara koordinerad av främmande makt eller av andra aktörer utanför Sverige aktualiseras flera *folkrättsliga frågor*. Enligt Försvarsberedningen är upprätthållandet av folkrättsliga regler och rättsprinciper centrala i det långsiktiga arbetet med skyddet för det öppna samhällets fria informationsutbyte och för att förtroendet för det allmänna och dess företrädare upprätthålls.²⁷¹ Framtida forskning kan med fördel ta avstamp i den internationella litteratur som redan finns på området och anlägga ett svenskt perspektiv.²⁷²

Åtgärder vars syfte är att bemöta påverkan mot barn ska vidtas utifrån ett barnrättsperspektiv. Barn omfattas av samma opinionsfriheter som vuxna och mycket i denna rapport är således även relevant i förhållande till barn. Utöver de fri- och rättigheter som diskuteras i kapitel 3 har barn dock särskilda rättigheter i tillägg, t.ex. barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa, artikel 13 om barnets rätt till yttrandefrihet och artikel 17 som anger att stater ska uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd. Dessutom kan folkrättsligt material som Barnrättskommitténs rådgivande yttranden om skydd för barn på internet vara relevanta för att tolka svensk rätt.²⁷³ En tillkommande faktor är att barn under femton i regel inte kan dömas till ansvar om de förmedlat information som utgör brott, exempelvis olaga hot eller förtal, vilket innebär att de straffrättsliga bemötandeåtgärder som

²⁷¹ Ds 2017:66, *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, s. 108,

²⁷² Se b.l.a. Schmitt, Michael, *Foreign Cyber Interference in Elections*, International Law Studies, 2021, s. 739-764 och Ohlin, Jens, *Election Interference: International Law and the Future of Democracy*, Cambridge University Press, 2020.

²⁷³ Barnrättskommittén, *General comment No. 25*, 2021.

diskuteras i den här rapporten inte blir tillämpliga. Bemötande riktat mot barn behöver därför utredas i en separat rapport med ett genomgående barnrättsfokus.

Denna rapport beskriver i första hand det rättsliga ramverket för bemötande genom straffrättsliga åtgärder. Det finns dock ett behov av att studera det rättsliga ramverket för andra former av bemötande. Sådana kan t.ex. vara offentlighetsrättsliga administrativa sanktioner eller åtgärder som kan vidtas gentemot internetjänstleverantörer och sociala medieföretag inom ramen för EU och med stöd av EU-rätten. Även datalagring av personuppgifter och hemliga tvångsmedel behöver studeras mer ingående för att svenska myndigheter på ett effektivt sätt ska kunna lagföra straffbar påverkan mot val samt i samhället i stort.²⁷⁴ Straffrättslig och straffprocessrättslig forskning i en tydlig kontext av påverkan genom informationsaktivitet som fenomen kan dessutom tänkas bidra till mer effektivt nyttjande av straffrättsliga möjligheter till bemötande av påverkan mot val som är olaglig samt att tydliggöra för utsatta myndigheter vilka typer av agerande som kan eller bör polisanmälas.

Informations- och kommunikationsområdet påverkas av en snabb teknikutveckling och det kan därför finnas anledning att *följa rättsutvecklingen* i svensk rätt, EU-rätt och folkrätt kopplat till de utmaningar som det digitaliserade samhället innebär. I den här rapporten behandlas rättsliga frågor som berör myndigheters förhållande till grundlagsskyddade medier, däremot kvarstår många rättsliga frågor som berör myndigheters agerande och rättsliga handlingsutrymme på sociala medier. Relaterat till dessa frågor är EU:s arbete med att utforma ett regelverk för staters relation till sociala medieföretag och deras skyldighet att upprätta former för ansvarsutkrävande i situationer där otillåtet innehåll sprids på sociala medieplattformer. Dessa frågor aktualiserar rättsvetenskapliga frågor om staters ansvar att etablera former för ansvarsutkrävande för olagligt innehåll på sociala medier balanserat med respekten för enskildas yttrandefrihet och myndigheters rättsliga handlingsutrymme gentemot sociala medieföretag i bemötandet av otillbörlig påverkan genom information och annan vilseledande information.

Om myndighetsanställda blir utsatta för påverkanskampanjer uppstår risker för den enskilde arbetstagaren, för myndigheten och ytterst för det demokratiska samhället.²⁷⁵ Detta återspeglas i den oro som vissa valarbetare känner inför hanteringen av deras personuppgifter, offentlighetsprincipen och risken att bli utsatt för brott som diskuteras i avsnitt 7.3. Sådana handlingar aktualiserar bemötande skyddsåtgärder och därmed regleringen av allmänna handlingars offentlighet och möjligheten för sekretess av personuppgifter samt straffrättsligt bemötande som diskuteras ibland annat i kapitel 5 och 6 i den här rapporten. Vid sidan av behovet

²⁷⁴ Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2021*, 2021, s. 7.

²⁷⁵ Jonason, Patricia, *Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten*, Djurberg Malm, Karl och Sannerholm, Richard (red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*, Statskontoret, 2022, s. 193 ff.

att bemöta påverkan, kan myndigheter som utsätts behöva vidta åtgärder i rollen som arbetsgivare vilket innebär att det är relevant att studera arbetsrättsliga frågor i relation till påverkan mot val och påverkan mot samhället i stort.

Vid sidan av de rent rättsvetenskapliga forskningsfrågor som identifieras i detta avsnitt verkar det även finnas ett behov av forskning om vilka bemötandeåtgärder som faktiskt fungerar mot otillbörlig påverkan genom olika typer av informationsaktiviteter och vilka bemötandeåtgärder som är mest effektiva. Existerande forskning på bemötandeåtgärders effekt har i första hand bestått av faktakontroll och tydliggörande av varifrån innehåll på sociala medier härrör. Forskning berör i mindre utsträckning vilken effekt sociala medieplattformars interventioner genom moderering (deplatforming) eller algoritmisk nedrangering har mot påverkan. I relation till frågor som dessa finns ett behov av mångvetenskaplig forskning, där en rättsvetenskaplig ansats med fördel kombineras med andra vetenskaper och vetenskapliga metoder.

9 Slutord

Enligt de svenska grundlagarna har enskilda yttrandefrihet. Yttrandefriheten omfattar rätten att fritt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor i olika former. Myndigheter som Polismyndigheten, Valmyndigheten samt kommunala myndigheter ska som huvudregel respektera yttrandefriheten och bör utgå ifrån att meningsyttranden mot ett svenskt val är skyddade även om de är falska, vilseledande eller uppfattas som obehagliga, hotfulla eller skadliga.

Som nämns i kapitel 3 får myndigheter inte annat än i lagstadgade eller grundlagsstadgade undantagsfall vidta inskränkande åtgärder mot enskildas yttranden och detta gäller även under eller efter ett val. För yttranden som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna är skyddet extra starkt eftersom inskränkande åtgärder måste ha stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen tydliggörs det att myndigheter (som huvudregel) inte får granska, förbjuda eller hindra publicering i traditionella medier. Detta innebär att myndigheter i princip endast får vidta reaktiva åtgärder mot yttranden som skyddas av tryck- och yttrandefriheten i tryckfrihetsgrundlagen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Åtgärder som inte utgör en inskränkning av opinionsfriheterna (t.ex. motkommunikation)²⁷⁶ samt begränsande åtgärder som har stöd i lag eller grundlag (t.ex. åtal för förtal) är tillåtna i syfte att bemöta påverkan.

²⁷⁶ Bemötandeåtgärder i form av motkommunikation diskuteras utförligt i Andersson, *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan*, 2023.

10 Källförteckning

Litteratur

- Andersson, Anna, *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan*, FOI, FOI-R—5443—SE, 2023. [Cit. Andersson, *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan*, 2023]
- Axberger, Hans-Gunnar, *Tryckfrihetens gränser*, Liber, 1984. [Cit. Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984]
- Axberger, Hans-Gunnar, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, u.4, Norstedts Juridik, 2019. [Cit. Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2019]
- Bay, Sebastian, Thunholm, Patrik, Isaksson, Elsa, Lindgren, Johannes och Appelgren, Jessica, *Hot mot svenska allmänna val: Exempel och scenarier för valadministrationen*, FOI, 2022. [Cit. Bay, m.fl., *Hot mot svenska allmänna val*, 2022]
- Bieker, Felix, *The Right to Data Protection: Individual and Structural Dimensions of Data Protection in EU Law*, Springer, 2022. [Cit. Bieker, *The Right to Data Protection*, 2022]
- Bleakley, Paul, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right: A social media analysis of Pizzagate and the rise of the QAnon conspiracy*, Current Sociology, 2021. [Cit. Bleakley, *Panic, pizza and mainstreaming the alt-right*, 2021]
- Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincipen*, u. 9, Norstedts juridik, 2015. [Cit. Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 2015]
- Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten: en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus, 1997. [Cit. Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997]
- Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, Studentlitteratur, u. 4, 2020. [Cit. Bull och Sterzel, *Regeringsformen*, 2020]
- Bull, Thomas, *Den offentlige tjänstemannen – makthavare i medborgarnas tjänst*, Lind, Anna-Sara och Namli, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur, 2017. [Cit. Bull, *Den offentlige tjänstemannen*, 2017]
- Bull, Thomas, *Objektivitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), *Offentlighetsrättsliga principer*, u. 4, iUSTUS, 2020. [Cit. Bull, *Objektivitetsprincipen*, 2020]

- Cosentino, Gabriele, *Social Media and the Post-Truth World Order: The Global Dynamics of Disinformation*, Springer, 2020. [Cit. Cosentino, *Social Media and the Post-Truth World Order*, 2020]
- Croon, Adam, *Jura Novit Curia: En rättsgenetisk undersökning av den juridiska metodlärans utveckling under 1800-talet*, Jure, 2017. [Cit. Croon, *Jura Novit Curia*, 2017]
- Enkvist, Victoria, *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, Iustus förlag, Uppsala, 2013. [Cit. Enkvist, *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, 2013]
- Helmus, Ingrid, *Legalitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), Offentlighetsrättsliga principer, u. 4, iUSTUS, 2020. Helmus, *Legalitetsprincipen*, 2020. [Cit. Helmus, *Legalitetsprincipen*, 2020]
- Hjertstedt, Matthias, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt*, Manneqvist, Ruth, Ingman, Staffan och Ulander-Wänman, Carin (red.), Umeå universitet, 2019. [Cit. Hjertstedt, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod*, 2019]
- Jareborg, Nils, Friberg, Sandra, Asp, Petter och Ulväng, Magnus, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, u. 2, 2015. [Cit. Jareborg, m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2015]
- Johansson, Svante, *Valrätt: en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen*, Jure, 2022. [Cit. Johansson, *Valrätt*, 2022]
- Jonason, Patricia, *Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten*, Djurberg Malm, Karl och Sannerholm, Richard (red.), Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi, Statskontoret, 2022. [Cit. Jonason, *Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten*, 2022]
- Kelsen, Hans, *General Theory of Norms*, Hartney, Michael (övers.), Clarendon, 1991. [Cit. Kelsen, *General Theory of Norms*, 1991]
- Kleinman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro, Juridisk metodlära, Studentlitteratur, 2018. [Cit. Kleinman, *Rättsdogmatisk metod*, 2018]
- Magnusson Sjöberg, Cecilia, *Inledning*, Cecilia Magnusson Sjöberg (red.), Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället, u. 4, Studentlitteratur, 2021. [Cit. Magnusson Sjöberg, *Inledning*, 2021]
- Magnusson Sjöberg, Cecilia, *Översikt över dataskyddsförordningen*, Cecilia Magnusson Sjöberg (red.), Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället, u. 4, Studentlitteratur, 2021. [Cit. Magnusson Sjöberg, *Översikt över dataskyddsförordningen*, 2021]

- Mueller, Robert, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, vol. 1, U.S. Department of Justice, 2019. [Cit. Mueller, *Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election*, 2019]
- MSB, *Att möta informationspåverkan: handbok för kommunikatörer*, 2019. [Cit. MSB, *Att möta informationspåverkan*, 2019]
- Nilsson, Göran, *Brottsbalken (1962:700) 4 kap. 5 §*, Lexino 2020-08-01 (JUNO) [Cit. Nilsson, *Brottsbalken (1962:700) 4 kap. 5 §*, 2020]
- O'Connor, Sarah, *Cyber-enabled foreign interference in elections and referendums*, Australian Strategic Policy Institute, 2020. [Cit. O'Connor, *Cyber-enabled foreign interference in elections and referendums*, 2020]
- Ohlin, Jens, *Election Interference: International law and the future of democracy*, Cambridge university press, 2020. [Cit. Ohlin, *Election Interference*, 2020]
- Peczenik, Aleksander, *Juridikens metodproblem – rättskällelära och lagtolkning*, AWE/GEBERS, u. 2, 1980. [Cit. Peczenik, *Juridikens metodproblem*, 1980]
- Persson, Vilhelm, *Skolkläder och yttrandefrihet*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2009. [Cit. Persson, *Skolkläder och yttrandefrihet*, 2009]
- Polismyndigheten, *Störningar i och i anslutning till röstningslokal*, 2022. [Cit. Polismyndigheten, *Störningar i och i anslutning till röstningslokal*, 2022]
- Refors Legge, Maria, *Religionsfrihet, skolplikt och diskriminering i den obligatoriska grundskolan*, Juridisk Publikation, 2018. [Cit. Refors Legge, *Religionsfrihet, skolplikt och diskriminering i den obligatoriska grundskolan*, 2018]
- Refors Legge, Maria, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, Svensk juristtidning, 2022. [Cit. Refors Legge, *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, 2022]
- Roos, Mari-Ann, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, Lexino 2021-01-09 (JUNO). [Cit. Roos, *Brottsbalken (1962:700) 17 kap. 8 §*, 2021]
- Ruotsi, Mikael, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt: den grundläggande tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, Iustus, 2020. [Cit. Ruotsi, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt*, 2020]
- Sandgren, Claes, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, Tidskrift for Rettsvitenskap, 2005. [Cit. Sandgren, *Är rättsdogmatiken dogmatisk?*, 2005]
- Schmitt, Michael, *Foreign Cyber Interference in Elections*, International Law Studies, 2021. [Cit. Schmitt, *Foreign Cyber Interference in Elections*, 2021]

- Sterzel, Fredrik, *Legalitetsprincipen*, Marcusson, Lena (red.), Offentlighetsrättsliga principer, u. 4, iUSTUS, 2020. [Cit. Sterzel, *Legalitetsprincipen*, 2020]
- Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, Studentlitteratur, 2019. [Cit. Strömberg och Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 2019]
- Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2021*, 2021. [Cit. Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2021*, 2021]
- Ulväng, Magnus, Jareborg, Nils, Friberg, Sandra och Asp, Petter, *Brotten mot allmänheten och staten*, u. 2, 2014, iUSTUS. [Cit. Ulväng, *Brotten mot allmänheten och staten*, 2014]
- Ulväng, Magnus, *Brottslighetskonkurrens: om relationer mellan regler och fall*, iUSTUS, 2013. [Cit. Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013]
- Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019. [Cit. Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019]
- Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019. [Cit. Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019]
- von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf och Warnling Conradson, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, u. 4, Norstedts Juridik, 2020. [Cit. von Essen, *Förvaltningsrättens grunder*, 2020]
- Warnling Conradson, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena och Åhman, Karin, *Statsrättens grunder*, u. 6, Norstedts Juridik, 2018. [Cit. Warnling Conradson, m.fl., *Statsrättens grunder*, 2018]
- Warnling Conradson, Wiweka och Bernitz, Hedvig, *En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet*, u.6, jure, 2019. [Cit. Warnling Conradson och Bernitz, *En orientering i tryckfrihet och yttrandefrihet*, 2019]
- Wenander, Henrik, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2018. [Wenander, *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, 2018]
- Winther, Pontus, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, 2016. [Cit. Winther, *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, 2016]

Förarbeten

- Prop. 2021/22:52, *Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*
- Prop. 2016/17:222, *Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten*

Prop. 2009/10:81, *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor*

Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*

Prop. 1990/91:64, *Om yttrandefrihetsgrundlag m.m.*

Prop. 1979/80:176, *Om ändring i brottsbalken (spioneri m.m.)*

Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*

Prop. 1975:78, *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.*

Prop. 1975/76:176, *Om ändring i brottsbalken*

Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1962:10, *Förslag till brottsbalk*

SOU 2021:7, *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen*

SOU 2020:45, *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten*

SOU 2016:7, *Integritet och straffskydd*

SOU 2013:24, *E-röstning och andra valfrågor*

SOU 1953:14, *Förslag till brottsbalk*

Ds 2017:66, *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*

Bet. 2021/22:KU6, *Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning*

Domar

NJA 2020 s. 917

NJA 2020 s. 510

NJA 2018 s. 562

NJA 2008 s. 946

NJA 2017 s. 531

NJA 2003 s. 567

NJA 1996 s. 577

NJA 1992 s. 594

NJA 1994 s. 637

NJA 1989 s. 374

NJA 1965 s. 116

NJA II 1962 s. 149

NJA II 1948 s. 288

HFD 2011 ref. 10
HFD 2015 ref. 16
HFD 2012 ref. 12

RÅ 2009 ref. 83
RÅ 1996 ref. 29
RÅ 1996 ref. 25
RÅ 2004 ref. 95

Göta hovrätts dom den 31 oktober 2013 i mål B 700-13
Göta hovrätts dom den 1 november 2011 i mål B 1587-11
Göta hovrätts dom den 25 juni 2012 i mål B 1354-12
Göta hovrätts dom den 5 juni 2012 i mål B 3320-11

Hovrätten för Västra Sveriges dom den 4 maj 2012 i mål B 1218-12
Hovrätten för Västra Sveriges dom den 5 april 2012 i mål B 4623-11
Hovrätten för Västra Sveriges dom den 6 december 2012 i mål B 2579-12
Hovrätten för Västra Sveriges dom den 12 december 2009 i mål B 2218-09

Svea hovrätts dom den 12 maj 2011 i mål B 2377-11
Svea hovrätts dom den 6 december 2013 i mål B 5846-13
Svea hovrätts dom den 17 juli 2013 i mål B 5724-13
Svea hovrätts dom den 3 maj 2012 i mål B 2183-12
Svea hovrätts dom den 2 juli 2012 i mål B 4235-12
Svea hovrätts dom den 14 december 2012 i mål B 153-12
Svea hovrätts dom den 25 maj 2005, mål nr B 1314-04

Göteborgs tingsrätts dom den 4 oktober 2011, mål nr B 10039-11

RH 2011:5

MIG 2017:25

C-582/14, *Patrick Breyer v. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2016:779.

Myndighetsbeslut

Valprövningsnämndens beslut, dnr. 2010:36

Åklagarmyndigheten, AM-122536-22, 2022-09-11
Åklagarmyndigheten, AM-123443-22, 2022-09-12
Åklagarmyndigheten, AM-123450-22, 2022-09-12
Åklagarmyndigheten, AM-123601-22, 2022-09-14

Åklagarmyndigheten, AM-123608-22, 2022-09-13
 Åklagarmyndigheten, AM-123590-22, 2022-09-24
 Åklagarmyndigheten, AM-119889-22, 2022-09-05
 Åklagarmyndigheten, AM-121760-22, 2022-09-13

JK 2000-05-26.

JO 2012/13 s. 464
 JO 2011/12 s. 593
 JO 2006/07 s. 270.
 JO 1990/91 s. 283
 JO 1994/95 s. 571.

Digitala källor

Integritetsskyddsmyndigheten, *Myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse*, 2021, www.imy.se, hämtad 2022-11-03. [Cit. Integritetsskyddsmyndigheten, *Myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse*, 2021]

MPF, *Hur skyddas Sverige mot otillbörlig informationspåverkan?*, 2022, www.mpf.se/fragor-och-svar/, hämtad 2022-08-12. [Cit. MPF, *Hur skyddas Sverige mot otillbörlig informationspåverkan?*, 2022]

Santora, Marc och Barnes, Julian, *In the Balkans, Russia and the West Fight a Disinformation-Age Battle*, The New York Times, 2018, www.nytimes.com, hämtad 2022-09-26. [Cit. Santora, m.fl., *In the Balkans, Russia and the West Fight a Disinformation-Age Battle*, 2018]

Svenska Akademien, *Rättshaveri*, Svenska Akademiens ordlista, www.svenska.se, 2015, hämtad 2022-10-20. [Cit. Svenska Akademien, *Rättshaveri*, 2022]

Övrigt

Barnrättskommittén, *General comment No. 25*, 2021.

