

Kritik mot Kulturnämnden i Göteborgs stad för att stadsbiblioteket i Göteborg hanterat ett ärende om uthyrning av bibliotekets hörsal på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: En förening hade bokat hörsalen i stadsbiblioteket i Göteborg för en föreläsning på temat invandring och mörkläggnings. Kritiska röster höjdes mot föreläsningen, och biblioteket beslutade att samtidigt med föreläsningen arrangera ett samtal med bl.a. en migrant, om livet som papperslös. Bibliotekschefen förklarade i en intervju att det var viktigt för biblioteket att klargöra att föreningens föreläsning inte arrangerades av biblioteket. Hon uppgav vidare att det egna arrangemanget var ett sätt för biblioteket att stiga fram för att olika röster skulle få komma till tals när man fick klart för sig vad föreningen tänkte bjuda på. Det är enligt JO svårt att dra någon annan slutsats än att biblioteket genom det egna arrangemanget ville markera sitt avståndstagande gentemot det förväntade innehållet i föreläsningen. Några dagar senare beslutade biblioteket att säga upp avtalet med föreningen med hänvisning till risken för ordningsstörningar. Beslutsunderlaget var dock begränsat. Bibliotekets eget arrangemang genomfördes som planerat.

Enligt JO ger omständigheterna intryck av att innehållet i föreläsningen och den negativa opinionen påverkade bibliotekets beslut att säga upp avtalet med föreningen. Kulturnämnden i Göteborgs stad, som svarar för bibliotekets verksamhet, får kritik för att biblioteket genom sitt sätt att hantera ärendet inte levtt upp till regeringsformens krav på objektivitet.

Bakgrund

I början av juli 2014 bokade den ideella föreningen Cui Bono (föreningen) hörsalen i stadsbiblioteket i Göteborg (biblioteket) för en föreläsning den 31 augusti 2014. Föreningen informerade någon tid därefter biblioteket om att föreläsaren var en före detta professor i etnologi som bl.a. skrivit böckerna *Invandring och mörkläggnings* och *Invandring och mörkläggnings del II*. Föreläsningen skulle enligt föreningen tangera innehållet i böckerna. Böckerna fanns tillgängliga för utlåning på biblioteket.

Den 27 augusti 2014 publicerades en artikel om föreläsningen på Göteborgs-Postens webbplats med rubriken *Möte på Stadsbiblioteket väcker protester*. I artikeln angavs att föreläsaren skrivit en bok om romer som många uppfattade

som rasistisk och att kritiker ansåg att biblioteket gjort bort sig när man hyrt ut sina lokaler. I artikeln kommenterade bibliotekschefen AA kritiken. Hon uppgav att biblioteket försökte vara tydligt med att arrangemanget inte var bibliotekets eget och att biblioteket inte kunde neka uthyrning på grund av kommunallagens regler om likabehandling. Hon uppgav vidare att biblioteket, när det stod klart vad föreläsningen skulle handla om, hade anordnat ett parallellt arrangemang om migration för att olika röster skulle få komma till tals. Biblioteket ville därigenom markera sin viktiga roll för yttrandefrihet och demokratiska värderingar.

Den 29 augusti 2014 sa biblioteket upp avtalet med föreningen. Som grund för beslutet angavs att ”den samlade bilden av arrangemangets karaktär leder till bedömningen att ordningsstörning kan förekomma vid arrangemanget”.

Bibliotekets eget arrangemang genomfördes som planerat den 31 augusti 2014.

Anmälan

I en anmälan till JO förde föreningen fram klagomål mot Kulturnämnden i Göteborgs stad enligt i huvudsak följande.

Biblioteket sa upp avtalet med föreningen med hänvisning till att det skulle kunna förekomma ordningsstörningar vid arrangemanget. Påståendet saknar grund. Det fanns inte något i föreläsningen som uppmanade till eller gav anledning att befara ordningsstörningar, och det har inte förekommit några ordningsstörningar vid tidigare föreläsningar eller andra aktiviteter som föreningen anordnat. Om det hade funnits anledning att tro att utomstående personer eller grupper skulle ge upphov till ordningsstörningar borde biblioteket, i samarbete med polisen eller privata säkerhetsföretag, ha sett till att risken minimerades så att föreläsningen hade kunnat genomföras.

Vid samtal med en poliskommissarie i Göteborg har det i efterhand kommit fram att polisen var väl förberedd på att samverka med biblioteket för att hantera eventuella ordningsstörningar i anslutning till de två arrangemangen och att polisen inte förde fram några synpunkter till biblioteket om föreläsningen skulle genomföras eller inte.

Biblioteket hade alltså inte något giltigt skäl för avbokningen utan hänvisade till en hypotetisk och ogrundad ordningsstörning. De egentliga skälen var att biblioteket motsatte sig valet av föreläsningssämne och att biblioteket blev utsatt för påtryckningar från enskilda och grupper som var kritiska till ämnet.

Att biblioteket anordnade ett motarrangemang om livet som papperslös i Göteborg samma dag och tid som föreningens föreläsning visar tydligt att biblioteket medvetet motarbetade föreningens föreläsning. Det bör även noteras att det fanns ordningsvakter på plats när motarrangemanget genomfördes.

Föreningen gav in kopior av bl.a. tidningsartiklar och en föreläsningssaffisch.

Utredning

Kulturnämnden i Göteborgs stad yttrade sig över anmälan. Nämnden anförde följande.

Stadsbibliotekets hörsal hyrs ut till bland annat föreningar som önskar en lokal där de kan bjuda in allmänheten till t.ex. kulturprogram eller föreläsningar. Föreningarna betalar hyra till stadsbiblioteket men väljer själva om de tar entréavgift vid inträde till de arrangemang som de bjuder in till. Man måste passera genom biblioteket för att komma till hörsalen, som är belägen i direkt anslutning till bibliotekets ungdomsavdelning.

I förekommande fall hade stadsbiblioteket vid tillfället för uthyrningen till föreningen Cui Bono inte någon anledning att se på denna uthyrning av hörsalen som annat än ett rutinärendande. Även efter att det kommit till stadsbibliotekets kännedom vilken föreläsare som föreningen Cui Bono anlitat till sitt arrangemang fanns det ingen anledning att göra någon annan bedömning än att uthyrningen skulle verkställas så som det var planerat.

I mitten av augusti 2014 kontaktades stadsbiblioteket av ett antal personer som ställde frågor om och framförde kritik mot att föreläsningen skulle hållas i en lokal i stadsbiblioteket. I sociala medier och i en publicerad artikel i Göteborgs Fria tidning framfördes kritiska åsikter mot stadsbiblioteket och mot föreningens arrangemang.

Stadsbiblioteket såg fortfarande inga skäl att häva kontraktet med Cui Bono, vare sig utifrån kommunallagens skrivning eller utifrån bibliotekets roll som rum för demokratin. För att visa att flera olika åsikter kan och ska lyftas i biblioteket så beslutade stadsbiblioteket att anordna ett eget arrangemang om migration parallellt med föreningens arrangemang. Den 26 augusti 2014 fick kulturnämnden information om detta.

Den 27 augusti 2014 publicerade Göteborgs-Posten en artikel där man bland annat citerade kritiska röster som menade att stadsbiblioteket ”gjort bort sig” som hyrt ut hörsalen till föreningen Cui Bono. Då den mediala uppmärksamheten ökade i tidningar och radio steg tonläget i sociala medier. Oron kring vad som skulle kunna hända ökade då det fanns inlägg i sociala medier där man uppmanades att samlas till protestaktioner på stadsbiblioteket i anslutning till arrangemanget i hörsalen. Under slutet på våren och framförallt i augusti och fram till valdagen i september 2014 var området runt Götaplatsen och Avenyn, där stadsbiblioteket är beläget, en stundom orolig plats med torgmöten, demonstrationer och motdemonstrationer. På eftermiddagen den 27 augusti 2014 kontaktade stadsbiblioteket polisen via telefon och senare e-post och bad om en riskbedömning. Svaret var att det var svårbedömt men kontakt skulle hållas.

Stadsbiblioteket är Göteborgs stads mest besökta kulturinstitution med upp till 5000 besök per dag, varav många är små barn och unga människor. Säkerhetsfrågorna ges alltid hög prioritet i stadsbibliotekets verksamhet. Då kritiken mot stadsbibliotekets uthyrning av hörsalen fortsatte beslöt stadsbiblioteket att anlita väktare vid tidpunkten för arrangemanget, men till sist gjorde bibliotekschefen bedömningen att den samlade bilden av situationen var sådan att ordningsstörning kunde uppstå, där barn, andra biblioteksbesökare samt personal kunde komma till skada. Den 29 augusti 2014 beslutade därför bibliotekschefen utifrån denna bedömning att säga upp avtalet med föreningen Cui Bono om inhyrning i stadsbibliotekets hörsal den 31 augusti 2014, vilket meddelades polisen via e-post.

Stadsbiblioteket kontaktades av polisen på morgonen söndagen den 31 augusti 2014 i syfte att förhöra sig om läget i biblioteket samt informera om den nyannonserade demonstration mot IS som den dagen skulle vara utanför

biblioteket. Insatsledaren hade inte fått informationen om att uthyrningen var hävd.

Stadsbiblioteket har ersatt föreningen för uteblivna entréintäkter och andra kostnader som föreningen haft anspråk på.

Kulturnämnden i Göteborgs stad redovisade följande bedömning.

[Kulturnämndens] bedömning är att under rådande förhållanden gjorde bibliotekschefen en korrekt bedömning genom att låta säkerheten gå före andra möjliga bedömningsgrunder. Kulturnämnden menar att bibliotekschefens beslut att säga upp hyresavtalet med föreningen Cui Bono grundade sig på en samlad bedömning utifrån den kommunikation och de aktiviteter som förelåg specifikt under vecka 34 och 35 [...]. Kulturnämnden ser det av särskild vikt att hänsyn togs till det stora antal barn och unga som skulle kunna befinna sig i anslutning till hörsalen.

Kulturnämndens bedömning är att det arrangemang som anordnades av stadsbiblioteket inte kan beskrivas som ett motarrangemang utan syftet var att visa upp stadsbiblioteket som en arena där flera olika röster kan komma till tals. Stadsbibliotekets arrangemang var snarast ett försök att åstadkomma lugn.

Kulturnämnden menar att stadsbiblioteket beaktade föreningen Cui Bonos likhet inför lagen vad gäller uthyrningen samt i det längsta tillämpade saklighet och opartiskhet i frågan, men att bedömningen till sist var att säga upp avtalet om hyra av hörsalen den 31 augusti 2014 med motiveringen befarad risk för ordningsstörning.

Föreningen kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att bibliotekets påstående att motarrangemanget syftade till att åstadkomma lugn framstod som motsägelsefullt eftersom det arrangemanget kunde antas locka till sig personer som var kritiska till föreningens föreläsning och därmed öka risken för ordningsstörning.

Rättsliga utgångspunkter

Biblioteken

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska enligt 2 § bibliotekslagen (2013:801) verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Objektivitet och yttrandefrihet

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsrättslig objektivitetsprincip. Den innebär bl.a. att särbehandling inte får ske på grund av en enskilds personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras, hudfärg, ursprung, kön, ålder, nationalitet, språk, samhällsställning eller förmögenhet, om det inte finns rättsligt stöd för det. Principen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut. Hur myndighetens agerande uppfattas är också av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, tredje upplagan s. 54).

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

bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (2 kap. 23 § första stycket RF). Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller motta yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten (2 kap. 23 § tredje stycket RF).

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

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut uttalat att om en kommun utestänger en konstnär från att delta i en utställning enbart på grund av de åsikter som konstnären står för eller med hänvisning till innehållet i det konstverk som han eller hon vill ställa ut, måste detta anses strida mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, samt mot grunderna för den yttrandefrihet som föreskrivs i regeringsformen. JK konstaterade vidare att en arrangör av en konstutställning i princip har rätt att fritt välja vilka som ska delta i utställningen, men om ett offentligt organ står som arrangör måste i enlighet med regeringsformen en refusering av en presumtiv utställare ske på sakliga grunder. (Se JK:s beslut den 5 maj 2008 dnr 2958-08-21.)

Bedömning

Inom ramen för de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet har stadsbiblioteket i Göteborg haft rätt att fritt bestämma i vilken utsträckning och för vilka ändamål dess lokaler ska upplåtas.

För att urvalet inte ska komma i konflikt med nämnda principer är det en fördel om det finns fastställda riktlinjer eller rutiner för hur urvalet ska ske. Sådana riktlinjer innebär också att det blir tydligt för allmänheten vad som gäller. De riktlinjer eller rutiner som fastställs måste vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan enskilda framställningar eller framföranden på grund av deras innehåll. (Se JO 2010/11 s. 619 I och II, dnr 1248-2008 och 4432-2008, samt JO 2014/15 s. 660, dnr 2290-2012.)

Kulturnämnden i Göteborgs stad har förklarat att hörsalen hyrs ut till bl.a. föreningar som önskar en lokal där de kan bjuda in allmänheten till t.ex. kulturprogram eller föreläsningar. Det framgår inte av utredningen om denna informella policy finns nedtecknad eller om det finns ytterligare villkor för att få hyra hörsalen. Jag kan dock konstatera att uthyrningen till föreningen Cui Bono faller inom denna – i och för sig mycket allmänt hållna – policy.

Av utredningen framgår att biblioteket från mitten av augusti fick ta emot kritik för uthyrningen i medierna, i sociala medier och direkt från allmänheten. För att

visa att flera olika åsikter kan och ska lyftas i biblioteket beslutade man att arrangera ett publikt samtal med bl.a. en migrant om livet som papperslös i Göteborg, vilket skulle äga rum samtidigt med föreningens föreläsning den 31 augusti 2014. Uppmärksamheten fortsatte dock att öka, och enligt biblioteket uppmanades på sociala medier till protestaktioner i anslutning till föreläsningen. Biblioteket beslöt därför att anlita väktare under arrangemanget, och den 27 augusti 2014 vände sig biblioteket också till polisen och bad om en riskbedömning. Polisen gav beskedet att läget var svårbedömt, men att kontakt skulle hållas. Några ytterligare kontakter förekom dock inte. Två dagar senare beslutade bibliotekschefen att säga upp avtalet med föreningen med hänvisning till att den samlade bilden var sådan att ordningsstörning kunde uppstå där barn, andra biblioteksbesökare och personal kunde komma till skada. Det parallella arrangemang som biblioteket tagit initiativ till genomfördes som planerat.

Det kan vara sakligt motiverat att ställa in ett arrangemang med hänsyn till ordnings- eller säkerhetsskäl. Ordningshänsyn får dock inte användas som svepskäl för ett sådant beslut. (Se bl.a. JK:s tidigare nämnda beslut och JO 2013/14 s. 546, dnr 2459-2011.)

Situationen var enligt min mening sådan att det fanns anledning för biblioteket att utifrån ordnings- och säkerhetsskäl överväga om föreläsningen kunde genomföras. Jag vill dock poängtera att det är viktigt att en myndighet vid ett sådant övervägande gör en noggrann prövning av vilka ordningsproblem som kan befaras samt vilka åtgärder som kan vidtas för att trygga ordningen och göra det möjligt att genomföra det planerade evenemanget.

Biblioteket har inte redovisat några sådana närmare överväganden inför beslutet att säga upp avtalet med föreningen om uthyrning av hörsalen. Jag konstaterar också att man inte tog någon förnyad kontakt med polisen innan beslutet fattades för att få en aktuell bedömning från polisens sida av säkerhets- och ordningsfrågan.

Biblioteket hade vidare beslutat att anordna ett eget arrangemang vid samma tidpunkt som föreningens föreläsning. Bibliotekschefen förklarade i en intervju i Göteborgs-Posten att biblioteket ville vara väldigt tydligt med att föreningens föreläsning inte var bibliotekets eget arrangemang och att det egna arrangemanget var ett sätt för biblioteket att stiga fram för att olika röster skulle få komma till tals, när man fick klart för sig vad föreningen tänkte bjuda på. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att biblioteket genom det egna arrangemanget ville markera sitt avståndstagande gentemot det förväntade innehållet i föreläsningen. Detta är inte förenligt med kravet på objektivitet. Till skillnad från föreningens föreläsning genomfördes dessutom bibliotekets arrangemang.

Sammantaget ger omständigheterna intryck av att innehållet i föreläsningen och den negativa opinionen mot att föreläsningen skulle hållas i bibliotekets lokaler

påverkade bibliotekets beslut att säga upp avtalet. Jag vill mot den bakgrunden framhålla att om myndigheter faller undan för tillfälliga eller varaktiga opinioner, och låter innehållet i ett framförande påverka beslut t.ex. om att hyra ut en lokal, kan detta leda till en urholkning av de grundlagsfästa principerna om objektivitet och yttrandefrihet, vilket är allvarligt.

Myndigheter har inte bara en skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet utan bör även agera på ett sätt som inte ger intryck av att de är osakliga eller partiska. Genom att hantera ärendet på det sätt som man gjorde har biblioteket inte levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. För detta ska Kulturnämnden i Göteborgs stad, som svarar för verksamheten vid biblioteket, kritiseras.