

Kritik mot Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun sedan en person "portförbjudits" från ett bibliotek

Bakgrund och utredning

I en anmälan mot Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun uppgav AA att kommunen beslutat att han inte fick besöka biblioteket i Surahammar. Till anmälan fogade AA en kopia av en skrivelse den 12 oktober 2006 undertecknad av chefen för skola-omsorg BB och personalchefen CC. Skrivelsen var ställd till AA och hade följande innehåll.

Eftersom det kommit till vår kännedom att Du uppträder störande och hotfullt på biblioteket i Surahammar och att Du bland annat slagit sönder en ruta på en dörr, meddelar vi härmed att Du inte är välkommen att besöka biblioteket under 2006 och 2007.

Har du synpunkter på detta kan du kontakta någon av oss.

Sedan Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun anmodats att yttra sig över AA:s anmälan anförde nämnden bl.a. följande.

AA har varit en flitig biblioteksbesökare under många år. Under tiden fram till år 2003 inträffade inget utmärkande.

Under år 2003 började AA att samtala mera regelbundet, främst om olika böcker och samhällsfrågor, med en av biblioteksassistenterna DD. Detta är inget anmärkningsvärt för en biblioteksanställd, i uppgiften ligger att vara tillmötesgående mot låntagarna och att rekommendera böcker. Relationen mellan AA och DD kan vid denna tidpunkt betecknas som god.

Under år 2003 inträffade en händelse som innebar en avgörande vändning. DD och AA diskuterade en författare. DD hade kommentarer om författaren som inte föll i god jord hos AA.

AA krävde att bibliotekschefen EE skulle avskeda DD, eftersom denne yttrat omdömet om nämnde författare samt i övrigt var "inkompetent, oduglig etc.". EE nekade till detta krav men hade ett möte med DD samt AA och bad då om ursäkt om någon av dem yttrat något som AA uppfattat som stötande. AA lät sig inte nöja med ursakten.

Sedan år 2003 har AA så gott som dagligen besökt biblioteket, ofta flera gånger per dag. Han har vid så gott som vid varje tillfälle högt skrikit okvädingsord till DD. De högljudda omdömena om DD har varit att han är inkompetent, sopa, kronsopa, djävla idiot och oduglig för sitt arbete vid ett bibliotek.

AA har även vid dessa tillfällen, med likaledes hög röst, fällt förklenande omdömen om EE; exempel är att hon gått sängvägen till sin tjänst etc.

AA har även skrivit brev till personalen under denna period. [...] Många biblioteksbesökare har blivit skrämda av AA:s frekventa utbrott och slutat komma. Vid olika tillfällen har det varit grupper av barn på biblioteket, dessa blev rädda av AA:s uppträdande och mycket tid fick läggas på att lugna dem.

I oktober 2006 fann förvaltningsledningen situationen som ohållbar och akut för såväl anställda som biblioteksbesökare. AA hade dröjt sig kvar efter stängningsdags, och då man lyckades få honom att lämna lokalen slog han ut rutan i dörren. Den eskalering som skedde genom att han började slå sönder saker gjorde att man övervägde att genast stänga biblioteket. Då skrev man det brev till AA [...] där man förklarade att han inte var välkommen under 2006 samt 2007.

Under år 2006 beslöt åklagare att väcka åtal beträffande ofredande [...]. Tingsrätten fann åtalet styrkt och utdömde ett bötesstraff. I tingsrättens dom kan bl.a. utläsas att man anser att AA visat en oacceptabel attityd med uttalanden som är klart ofredande.

Nämnden anförde vidare:

Kommunen har försökt att hantera situationen genom att vara tillmötesgående och försöka ”trappa ned” den upplevda situationen. Följande åtgärder har försökts.

1. AA har fått muntliga ursäkter om någon från kommunen sagt något som han uppfattat som stötande. Ursäkter har framförts av såväl biblioteket samt företrädare för kommunledningen.
2. Samtal har ägt rum med AA. Deltagare vid de olika samtalen har, i olika konstellationer, varit bibliotekschef, förvaltningschef skola/omsorg, personalchef samt kanslichef.
3. Kommunen har köpt in extern handledare för att hjälpa bibliotekspersonalen att hantera situationen.
4. Biblioteket har varit mycket tillmötesgående mot AA vid dennes önskemål om inköp av böcker som han önskade läsa.

Nämnden åberopade 2 § bibliotekslagen (1996:1596) och arbetsgivarens skyldigheter beträffande arbetsmiljön till stöd för beslutet att sända det aktuella brevet till AA samt anförde vidare:

Barn- och bildningsnämnden har diskuterat alternativa eller kompletterande åtgärder, utöver de vidtagna. Vid dessa diskussioner har konstaterats att verksamheten försökt hantera situationen genom att vara tillmötesgående, och försöka trappa ned konflikten. Ett alternativ skulle ha varit att trappa upp konflikten genom att hyra in väktare för att skydda besökare och anställda, genom att avhysa AA vid varje enskilt tillfälle problem uppstått. Detta alternativ är en möjlighet som vi kommer att överväga i framtiden, dock anser barn- och bildningsnämnden att vidtagna åtgärder för att trappa ned konflikten måste vara förstahandsalternativet. En ytterligare alternativ väg skulle ha varit att uppmana utsatta medarbetare att polisanmäla alla incidenter för att därigenom få till en prövning enligt lagen om besöksförbud.

Bedömning

I sitt beslut den 28 november 2008 uttalade *JO Axberger* följande.

I bibliotekslagen (1996:1596) finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. I 2 § föreskrivs att till främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt ska alla medborgare ha tillgång till ett folkbibliotek. Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteket är i första hand till för dem som bor i kommunen där biblioteket är beläget, dvs. främst dem som är folkbokförda i kommunen, men även

personer som mer tillfälligt vistas i kommunen bör inkluderas (prop. 1996/97:3 s. 207).

Bibliotekslagen innebär inte någon detaljreglering av biblioteksverksamheten, som i stor utsträckning faller inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna lägger således fast omfattningen av biblioteksverksamheten. Ansvar för biblioteksverksamheten i varje kommun åvilar någon av kommunens nämnder, dvs. en kommunal myndighet.

JO har i flera beslut uttalat sig om allmänhetens rätt att vistas i myndigheters lokaler (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 203, beslut den 27 mars 1987 i ärende dnr 601-1986, beslut den 7 juni 1994 i ärende dnr 1246-1993 och JO 2006/07 s. 408). Den samlade innebörden av JO:s uttalanden är att en myndighets lokaler inte utgör platser där allmänheten har rätt att vistas efter eget gottfinnande.

När det gäller biblioteken föreligger dock speciella förhållanden. I den redovisade bestämmelsen i bibliotekslagen föreskrivs att alla medborgare ska ha tillgång till ett folkbibliotek. Det framstår som klart att avsikten med bibliotekslagens bestämmelser är att kommunernas bibliotek ska vara öppna för allmänheten. Det är också på det sättet som biblioteksverksamheten i kommunerna enligt vedertagen uppfattning bedrivs. Ett kommunalt bibliotek måste således till skillnad från en myndighetslokal betraktas som en plats där allmänheten i princip ska ha rätt att vistas.

Det hindrar inte att en kommun kan besluta om allmänna ordningsregler för ett folkbibliotek. Här kan nämnas att JO tidigare har godtagit av en kommun bestämda regler om att ett biblioteks datorer inte fick användas för sökning av bl.a. pornografiskt material (se JO 2001/02 s. 469).

Kommunens åtgärd i detta fall var emellertid mycket långtgående. Den var inte inriktad på den allmänna ordningen utan syftade till att inskränka en enskild persons rätt att besöka biblioteket. Såvitt framkommit åtlyddes kommunens anvisning. I realiteten syftade åtgärden till att under en lång tidsperiod ”portförbjuda” anmälaren från biblioteket och den fick också den effekten.

Nämnden har i remissyttrandet åberopat vissa författningsföreskrifter och anfört att dessa utgjort en rättslig bakgrund för dess handlande. De av nämnden omnämnda bestämmelserna ger emellertid inte författningsstöd för att besluta om tillträdesförbud. Även i övrigt saknas rättsligt stöd för den åtgärd kommunen vidtog gentemot anmälaren.

Det meddelande som tillställdes anmälaren torde inte heller ha haft någon rättslig verkan. Det är nämligen inte möjligt att upprätthålla ett förbud för en viss person att besöka en lokal dit allmänheten har tillträde. Det framgår av Högsta domstolens (HD) dom i NJA 1995 s. 84. Fallet gällde en person som av en butiksägare förbjudits besöka dennes butik, eftersom han vid upprepade tillfällen uppträtt störande. Sedan han trots detta återkommit åtalades han för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket BrB. HD ogillade åtalet. En affärslokal, dit allmänheten har fritt tillträde under dess öppethållande, omfattades enligt HD inte av

straffbestämmelsen om olaga intrång. Bestämmelsen kan enligt HD inte tolkas på annat sätt än såsom avsedd att utgöra ett skydd för lokaler och vissa andra utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten. Av detta följer att inte heller en person som förklaras oönskad i en bibliotekslokal, dit allmänheten har tillträde, gör sig skyldig till olaga intrång om han likväl besöker lokalen.

Någon rätt att på grundval av ett meddelande av det här aktuella slaget avlägsna en person från en bibliotekslokal dit allmänheten har tillträde finns inte heller. Det skulle således inte vara möjligt att ingripa med stöd av nödvärnsbestämmelserna i 24 kap. 1 § BrB. Däremot föreligger en rätt till nödvärn mot den som begår eller står i begrepp att begå ett brott – exempelvis ofredande eller skadegörelse. Bibliotekspersonalen har givetvis också möjlighet att tillkalla polis för att få en person avvisad, om vederbörande bryter mot de ordningsregler som gäller i biblioteket. I inget av dessa fall spelar det emellertid någon roll om den person saken gäller tidigare förklaras icke önskvärd i lokalen. Om anmälaren efter mottagandet av skrivelsen velat besöka biblioteket i ett sedvanligt biblioteksärende skulle kommunen med andra ord inte ha kunnat hindra honom från detta.

En myndighet ska självfallet inte meddela förbudsliknande förhållningsregler till enskilda som det inte finns rättslig grund för att upprätthålla. Det ger sken av att myndigheten har befogenheter som den saknar.

Jag har förståelse för att nämnden i den uppkomna situationen sett sig tvungen att agera och noterar den möda som lagts ned på att lösa problemen. Det är i och för sig inte en uppgift för JO att uttala sig om hur nämnden slutligen borde ha handlat, men några av de åtgärder som omnämns i barn- och bildningsnämndens yttrande ter sig klart lämpligare än den som nu valdes. Jag avser då i första hand det som sägs om bevakningsåtgärder och lagen (1988:688) om besöksförbud.

Sammanfattningsvis har nämnden sökt utöva myndighet gentemot anmälaren utan att ha haft rätt till detta. Anmälaren har uppenbarligen uppfattat det besked han fick som bindande och fogat sig i det. Det finns alltid skäl att se allvarligt på myndigheter som går utanför sina rättsliga befogenheter. Barn- och bildningsnämnden i Surahammars kommun måste därför kritiseras för den skrivelse som tillställdes anmälaren.