

Yttrandefrihet i kommunala lokaler: Ingripanden mot opinionsbildning i ett bibliotek respektive ett museum

Beslutet i korthet: I kommunala lokaler lades opinionsbildande material ut. Detta tilläts först men sedan togs materialet bort av personalen. Av utredningen hos JO framgår att ingripandena stöddes på godtagbara principer. I en så känslig fråga som rätten till opinionsbildning i det allmännas lokaler är det dock inte tillräckligt att det finns en outtalad praxis. Den kommunala nämnden borde ha tydliggjort vad som gäller för såväl allmänheten som berörd personal.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO uppgavs följande. När kultur- och fritidsförvaltningen i Alingsås kommun föreslog att Alingsås museum skulle flyttas ville några medborgare bilda en intresseförening och lägga ut namnlistor i receptionerna på museet och på Alingsås bibliotek för att se vilket motstånd som fanns mot förvaltningens förslag. Detta förhindrades dock av en tjänsteman, AA, med hänvisning till att kommunens lokaler inte skulle främja eller stödja politiska manifestationer eller propaganda.

Muntliga upplysningar hämtades in från AA, som uppgav bl.a. följande. Han hade fått i uppdrag att se över utvecklingsmöjligheterna för Alingsås museum. Ett förslag som han presenterade mötte motstånd hos intresseföreningen Museets vänner. Föreningen skrev en artikel i lokaltidningen där den uppgav att namnlistor mot förvaltningens förslag skulle läggas ut på sex olika ställen, däribland på museet och biblioteket. Namnlistorna lades så småningom ut på receptionsdiskarna i biblioteket respektive museet. Där ska något annat än museets och bibliotekets eget material inte ligga. Han bad därför museivärden/ biblioteksvärden att ta bort listorna och återlämna dem till föreningen, med de namn som hunnit skrivas på, vilket också skedde. Vid ingången till museet och i foajén till biblioteket finns plats där information om olika kulturella aktiviteter får sättas upp. Där finns en tydlig skylt som anger att den som vill sätta upp något först måste fråga i receptionen. Det är endast information som på något sätt hör ihop med museets eller bibliotekets verksamhet som får sättas upp, inte bilannonser eller politisk propaganda.

Kultur- och fritidsnämnden i Alingsås kommun anmodades att yttra sig. Nämnden yttrade sig genom att ställa sig bakom ett utlåtande som upprättats av kommunjuristen BB. Denne angav följande utgångspunkter för sin bedömning:

Den ordningen gäller i Alingsås att biblioteken och museet inte är en öppenarena för offentlig debatt eller opinionsbildning. I den nu aktuella situationen ville ett antal personer lägga ut namnlistor för att bilda föreningen Museets vänner. Biblioteken upplåts inte för partiets opinionsbildning i anslutning till allmänna val och det har inte anförts eller enligt min kännedom varit så att den nu aktuella åtgärden med namnlista särbehandlats negativt jämfört med andra namnlistor eller andra motsvarande åtgärder. Att ställa ut planförslag m.m. är inte att jämställa med en namnlista i opinionsbildande syfte.

Efter en redovisning av vissa bestämmelser i bibliotekslagen och hänvisningar till tidigare JO-avgöranden m.m. avslutades utlåtandet med följande bedömning:

Kommunens bibliotek och museum är offentliga miljöer. De är däremot inga allmänna platser även om allmänheten enligt 2 § bibliotekslagen ska ha tillgång till folkbibliotek. Kultur- och fritidsnämnden kan begränsa användningen av och tillgången till lokalerna så länge detta sker på ett rättsenligt sätt. En begränsning av användningen av lokalerna och tillämpningen av en sådan begränsning ska ske objektivt. Den inskränkning anmälaren reagerat mot (att lägga ut namnlistor på biblioteksdysken) har skett objektivt, likställigt och utan avseende på syftet med listan. Otillbörlig inskränkning av yttrandefriheten har inte skett.

Personalen bakom dysken har inte motsatt sig att lista lades ut. Personer som önskat placera aktuella listor i bibliotekets lokaler har enligt min bedömning inte fått ett så samstämt och motiverat svar på sin framställan som vore önskvärt. Det arbete förvaltningen inlett med att ta fram förtydligade riktlinjer på området är väl motiverat.

Bedömning

Grundlagarnas skydd för yttrandefriheten hindrar inte att det allmännas företrädare, i lokaler där det allmänna svarar för verksamheten, reglerar i vad mån olika typer av budskap får spridas. Reglerna måste dock vara generella till sin karaktär och får inte diskriminera mellan olika enskilda framställningar på grund av deras innehåll. Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet ska iakttas.

Enligt vad som uppgetts från kultur- och fritidsnämndens sida är biblioteken och museet i Alingsås inte öppna arenor för debatt och opinionsbildning. De upplåts exempelvis inte för partiets opinionsbildning vid allmänna val. Någon rätt för allmänheten att bedriva opinionsbildning i dessa lokaler har därför inte funnits.

De principer som enligt nämndens yttrande gäller i Alingsås har karaktär av ordningsregler som ska tillämpas på samma sätt för alla framställningar av samma slag, utan hänsynstagande till innehållet i den enskilda framställningen. Något hinder mot att uppställa och tillämpa sådana regler finns inte.

Varken biblioteks- eller museipersonalen motsatte sig dock inledningsvis att listorna spreds. Först efter en tid ingrep förvaltningschefen genom att be personalen ta bort dem. Jag har förståelse för att detta på vissa håll uppfattades som ett sätt för kommunförvaltningen att hindra en för förvaltningen besvärande opinionsbildning.

Det har dock inte framkommit något som tyder på annat än att åtgärden haft stöd i de principer som var avsedda att gälla.

Felet var att dessa principer inte tillämpades från början, något som synes bero på att nämnden inte hade tillkännagett dem för personal och allmänhet. I en så känslig fråga som rätten till opinionsbildning i det allmännas lokaler är det inte tillräckligt att det finns en outtalad praxis. Det måste också tydliggöras vad som gäller. I det hänseendet har kultur- och fritidsnämnden brustit.