

Biblioteken – en femte funktion i den demokratiska rättsstaten

1 Kopplingen mellan författningen och bibliotekslagen

I det inledande avsnittet påminns vi om att ett lands författningsideal kan uttryckas kraftfullt genom kulturella manifestationer, här i form av de monumentala väggmålningarna i Library of Congress. Sådana kulturyttringar kan sägas ge stöd för författningspatriotism – ett uttryck som har kopplats till USA, som ju grundades genom ett frihetskrig med självständighet och en från grunden nyskriven författning som följd. För en svensk går tankarna kanske också till Tyskland och dess västtyska efterkrigsförfattning men naturligtvis i första hand till Norge och syttende mai-firandet. Det är grundlovsdagen från 1814 som då manifesteras. Efter 1814 såg man i Norge till att grundloven trycktes upp och fanns att läsa för barnen i varje norsk folkskola!

Det har nyligen sagts att patriotism är något annat än nationalism. Det är något fint. I Sverige är författningspatriotism knappast ett levande begrepp. Men nog behöver också vi börja tänka kring, lära och tala mer om författningens demokratiideal och dess rötter.

I det inledande avsnittet erinrades om att biblioteken har en viktig roll för demokratins funktion och för försvaret för grundläggande värden och rättigheter. Biblioteken kallas där för den femte statsmakten. Det är en tänkvärd bild att börja med tycker också jag, särskilt om även arkiven räknas in.

Så med detta anslag tar jag vid här med en rättsligt inriktad analys av bibliotekens funktion i vår demokrati eller mera praktiskt uttryckt, den svenska författningens betydelse för förståelsen av bibliotekslagen.

Vår författning och därmed vår demokrati kan ses ur två perspektiv.

Det ena bygger på ett demokratibegrepp som utgår från individen, likabehandling och människovärdet. Det kan sägas ge uttryck för grundläggande materiella värden som utgör en nödvändig kärna i en

demokrati. Ett citat ur 2014 års Demokratiutrednings betänkande betonar den kulturella aspekten och uttrycker detta perspektiv med bl.a. dessa ord:¹

Den demokratiska individen tar ett ständigt ansvar för demokratin i sitt sätt att relatera till medmänniskor och myndigheter samt i sitt sätt att uppfostra barnen. Ett demokratiskt styre förutsätter att det finns en ömsesidig respekt mellan människor, oavsett om de är överens eller inte.

Den förra Demokratiutredningen (SOU 2000:1) menade i samma anda att demokratin är en individuell viljeakt, en bekännelse till ett människovärde. Den argumenterade för en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Demokratin är enligt detta synsätt ett ramverk för fria diskussioner mellan jämlikar. Det är genom fria och öppna samtal som opinioner kan bildas och som idéer kan prövas.

Vi menar på samma sätt att ett demokratiskt styrelseskick måste vila på en demokratisk kultur. Det är också genom det fria samtalet och kulturen som enskilda människor kan växa och som samhället och demokratin utvecklas. På detta sätt är konsten, litteraturen, musiken, teatern liksom andra kulturuttryck viktiga delar av demokratin. Genom ett fritt kulturliv kan tankar, känslor och åsikter komma till uttryck som inte kan fångas genom demokratins formella institutioner. Kulturen spelar en avgörande roll för att utmana invanda normer och tankebanor, skildra olika perspektiv av samhället, stimulera ett demokratiskt engagemang och för att odla en demokratisk samhällsanda.

Vi ser här hur vikten av det fria samtalet eller m.a.o. en fri opinionsbildning skjuts fram. Också i bibliotekslagen och dess förarbeten återspeglas utan tvekan detta perspektiv. Jag återkommer till detta.

Men först ska det andra perspektivet på författningens demokratibegrepp behandlas.

Det handlar här mera om hur styrformerna i en demokrati är utformade och hur de olika funktionerna ska utföras och begränsas sinsemellan och inte minst i förhållande till medborgarna och andra som vistas i landet. Detta läggs fast i en formell ordning genom lagstiftning, dvs. i våra grundlagar (regeringsformen, RF, tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL²). Grundlagarna är ju överordnade vanliga lagar. Med författningens ord hör biblioteken till det allmänna. De är formellt sett institutioner som ska ses som myndigheter eller delar av dem. Det rör sig om en offentlig verksamhet som bedrivs öppet i lokalerna, fritt och gratis tillgängliga för allmänheten. Så när man tillämpar och tolkar bibliotekslagens innehåll ska det ske i enlighet med och underordnat grundlagarna. Men man ska också ha i tanken att det här handlar om en vår gemensamma tillgång. Vilken resurs, vilken frihet att slå vakt om och utveckla!

Den här friheten betyder dock alltså inte att verksamheten är utan sina bestämda former när det gäller uppgifter och hur de ska utföras. Folkbiblioteken faller in under den kommunala självstyrelsens område.³ Det ger en betydande frihet men här ska ju verksamheten skötas enligt program för den kulturella verksamheten i kommunen samt bemötande- och ordningsregler inom ramen för bibliotekslagen och ytterst grundlagarna.

2 Den demokratiska rättsstaten

Demokratin bygger enligt regeringsformen på folkstyre och inte på klassisk maktindelning enligt Montesquieu. Men statens makt är fördelad på funktioner (lagstiftande, verkställande och dömande) och detta regleras i regeringsformen med början i 1 kap. RF. I 2 kap. RF finns regleringen av grundläggande fri- och rättigheter – grundlagens motsvarighet till konventionerna om mänskliga rättigheter. Rättighetsreglerna kan ses som ett minoritetsskydd som etablerats genom att majoriteten i riksdagen har bestämt att begränsa sin makt som grundlagstiftare och lagstiftare på det sättet för att ge ett rättsskydd för alla.⁴ Man kan säga att vårt land enligt regeringsformen är en demokratisk rättsstat.

3 Bibliotekens roll i vår demokrati

Bibliotekslagen ska ses som en s.k. ramlag. Bestämmelserna där är allmänt hållna och övergripande. De är av programkaraktär och innehåller målsättningar snarare än regler lämpade för mer direkt rättstillämpning.

I bibliotekslagen, 2 §, finns ändamålen med biblioteken fastlagda:

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Bibliotekens bidrag till det demokratiska samhällets utveckling behandlas i förarbetena⁵ till lagen. Det som där står kan sammanfattas enligt följande.

Att biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling uttrycker en målsättning om allas delaktighet i samhällslivet som främjas genom de medel som nämns, dvs. kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Grunden för det allmännas stöd till biblioteksväsendet står att finna i övertygelsen om att bibliotekens verksamhet bidrar till en önskvärd samhällsutveckling i stort och att demokratin fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. Demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för ett fritt åsiktsutbyte och diskussioner om gemensamma angelägenheter. Att biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling uttrycker en målsättning om allas delaktighet i samhällslivet som främjas genom de medel som nämns, det vill säga kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Att biblioteken ska bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att de intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls och även i övrig verksamhet understödjer ett fritt meningsutbyte. Bestämmelsen innebär att biblioteksverksamheten ska präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur eller andra hindrande åtgärder. Yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på.⁶

I 6 § bibliotekslagen finns en särskild paragraf om folkbiblioteken. Där anges bl.a. att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov och att deras utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

I förarbetena till denna bestämmelse anges bl.a.:

Frågan om utbud och mediebestånd är betydelsefull av flera skäl, inte minst eftersom det rör förutsättningarna för det offentliga samtalet och allas möjlighet att få tillgång till information. Att olika åsikter och framställningar ges utrymme i det informationsutbud biblioteken tillhandahåller ger användarna möjlighet att på egen hand bilda sig en informerad uppfattning i omdiskuterade frågor.

Innebörden av bestämmelsen är att folkbibliotekens utbud ska vara allsidigt sammansatt. Begreppet kvalitet innebär bland annat att folkbiblioteken ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier när de planerar inköp, upphandlar tjänster eller genomför gallring av bestånden. Kungl. Biblioteket argumenterar för att bestämmelsen borde kompletteras med begreppet neutralitet och krav på att utbudet av medier och tjänster inte får styras av ideologiska eller religiösa påtryckningar. I kravet på allsidighet ligger dock enligt regeringens mening redan att så inte ska vara fallet. En förutsättning för att utbudet ska kunna anses präglad av allsidighet och kvalitet är att biblioteken tar avstånd från inskränkningar i utbudet på sådana grunder.⁷

Så långt om ändamålen med biblioteksverksamheten enligt bibliotekslagen. Här stannar vi först inför de centrala värdeorden: fri åsiktsbildning,

neutralitet, allsidighet och tillgänglighet för alla. Hur ska dessa förstås i ljuset av grundlagarna?⁸

4 Fri åsiktsbildning

Vi möter frågan redan i regeringsformen första kapitel som har rubriken Statsskicket grunder.

Portalparagrafen i 1 kap. 1 § RF lyder:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

I portalparagrafen läggs statsskicket yttersta grund fast. Vårt demokratiska representativa och parlamentariska statsskick vilar på folksuveräniteten, som i sin tur bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Maktutövningen är lagbunden (=den s.k. legalitetsprincipen).

Det är värt att stanna upp vid den framskjutna ställning som härmed fri åsiktsbildning har i vår konstitution. Det är en avgörande byggsten för förverkligandet av folkstyret. Det är en förutsättning för att rösträtten ska kunna utövas fritt. I en annan bestämmelse i rättighetskapitlet (2 kap. 21 § RF), som handlar om utrymmet för riksdagen att kunna lagligen begränsa fri- och rättigheter, betecknas den fria åsiktsbildningen i lagtexten uttryckligen också mycket riktigt "såsom en av folkstyrelsens grundvalar".

Begreppet fri åsiktsbildning leder direkt över till de s.k. positiva opinionsfriheterna (yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet). Dessa har satts främst av de grundläggande fri- och rättigheterna i rättighetskapitlet (2 kap. 1 § RF) och är, som vi redan sett, grundläggande även för demokratis funktion även i en mer materiell mening. Där finns också en erinran om offentlighetsprincipen, som sedan regleras i TF.

Yttrandefriheten, som här innefattar tryckfriheten, och andra opinionsfriheter samt offentlighetsprincipen är alltså direkt kopplade till regeringsformens portalparagraf. Dessa friheter ingår bland vår författnings kärnvärden.

4.1 Närmare om yttrandefriheten

Med yttrandefrihet avses enligt bestämmelsen i 2 kap. 1 § RF "frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor." Vi förstår att yttrandefriheten är en nödvändig förutsättning för fri åsiktsbildning.

Yttrandefrihetens rättsliga reglering kan sägas vara tredelad – alla delar med betydelse för biblioteken med dess breda medieutbud: 1) tryckfrihet enligt TF, 2) vissa massmediala yttrandeformer enligt YGL och 3) övriga yttrandeformer (tal, bild, webbinnehåll som inte är förenat med s.k. utgivningsbevis m.m.).

Yttrandefriheten får enligt regeringsformens bestämmelser begränsas genom lag, bl.a. med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende eller förebyggandet och beivrandet av brott. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.⁹

Sådana begränsningar görs dels i TF och YGL, dels i allmän lag. TF och YGL innehåller exklusiva brottskataloger. Bara i fråga om brott som uppräknas där får inskränkningar av friheterna enligt TF och YGL göras. Uppräknade brott i dessa grundlagar som här bör nämnas är hets mot folkgrupp, uppvigling, olaga hot, brott mot medborgerlig frihet (=olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen och därigenom sätta yttrandefriheten i fara) samt förtal och förolämpning. Beträffande den tredje formen av yttrandefrihet räcker det med att ange brottet, de nyss nämnda eller andra, i vanlig lag men begränsningsregeln i regeringsformen gäller förstås för lagstiftaren även här. Ordningsregler, t.ex. i bibliotek, är förstås fullt tillåtna men de får inte användas som svepskäl för att hindra likabehandling i fråga om det material som tillhandahålls.¹⁰

I förarbetena till bibliotekslagen talas, som nämnts, om att bibliotekens verksamhet ska stå fri från censur eller andra hindrande åtgärder. Förbudet mot censur och hindrande åtgärder (censurförbudet) är en central princip i TF och YGL. Det är förbjudet för en myndighet att på grund av en skrifts innehåll, genom åtgärder som inte är tillåtna enligt TF, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Ett motsvarande förbud som gäller tekniska upptagningar finns i YGL.

Men censurförbudet innebär dock, som JK och JO flera gånger konstaterat, inte att bibliotek och andra allmänna institutioner rättsligt sett är tvungna att tillhandahålla allt redan spritt material. Censurförbudet gäller i princip inte för bibliotekens verksamhet.¹¹ Detta är ett viktigt påpekande att göra mot bakgrund av det ovan redovisade uttalandet i förarbetena till bibliotekslagen.

Även om uttalandet i förarbetena till bibliotekslagen inte är helt lyckat vid en strikt tillämpning av TF och YGL så säger det ändå något viktigt, anser jag. Det påminner om ett centralt bakomliggande värde som bibliotekens ansvariga personal så att säga ska ha i bakhuvudet när man där utvecklar verksamheten med dess tillgänglighet och öppenhet.

4.2 Informationsfriheten

Informationsfriheten gäller enligt RF friheten ”att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.” Men informationsfriheten betyder inte att det allmänna har någon skyldighet att lämna information. Det medför att informationsfriheten inte inrymmer någon skyldighet för bibliotek att köpa eller låna in litteratur eller andra medier. Ett folkbibliotek har inte skyldighet att tillhandahålla alla sina böcker till allmänheten.¹²

4.3 Offentlighetsprincipen

En annan central rättighet som är förankrad i 2 kap. 1 § RF är rätten att ta del av allmänna handlingar eller den berömda offentlighetsprincipen. Den regleras närmare i 2 kap. TF. Men där finns i 2 kap. 11 § den s.k. biblioteksregeln. Den klargör att bl.a. tryckta skrifter, ljud- och bildupptagningar som ingår i bibliotek inte omfattas av offentlighetsprincipen. Den principen kan man alltså inte åberopa vid sina biblioteksbesök. Utom förstås när det gäller annat material som faller utanför, såsom dokument om biblioteksverksamheten.

5 Neutralitet, allsidighet och tillgänglighet för alla – saklighet, opartiskhet och likabehandling

5.1 Objektivitetsprincipen i regeringsformen

I 1 kap. 9 § RF finns den s.k. objektivitetsprincipen grundlagsfäst. Bestämmelsen lyder:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttas saklighet och opartiskhet.

Allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet kan sägas vara grundlagens ord för neutralitet, allsidighet och tillgänglighet för alla.

De offentliga biblioteken hör till kategorin förvaltningsmyndigheter eller i vart fall till "annan som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter". Arbetet där med utlåning etc. innefattar i rättslig mening olika beslut som fordrar en stadgad procedur men det innehåller olika sorters faktiska åtgärder.¹³ I allt detta ska objektivitetsprincipen tillämpas.

Bestämmelsen ska ses som ett uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip som innebär att myndigheter inte får låta sig vägledas av andra intressen än de som myndigheten ska tillgodose, eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Det är inte tillräckligt att myndigheter rent faktiskt iakttar saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. De bör även agera på ett sätt som inte ger intryck av att de är osakliga eller partiska.

Det här betyder med andra ord att ett bibliotek och dess anställda ska iakttas saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd. Det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är och framstår som objektivt riktiga.

Objektivitetsprincipen har betydelse på det sättet att den tar vid efter legalitetsprincipen när bedömningar efter fritt skön, eller m.a.o. lämplighetsbedömningar, ska göras när förvaltningsuppgifterna utförs. Kravet på saklighet kan sägas gälla beslutsfattandet eller handlandets innehåll som sådant. Opartiskhetskravet gäller i huvudsak *hur* beslutsprocessen (=proceduren) och handlandet uppfattas av den enskilde berörde och av allmänheten.

Objektivitetsprincipen har ansetts kunna aktualiseras vid fel eller brister såsom faktafel, hänsyn till politiska åsikter och andra ovidkommande hänsyn, bristande rutiner vid ärendehandläggning, illojal maktutövning, brister i uppträdande och vid uttalanden. Även om objektivitetsprincipen till sin utformning är abstrakt och generell måste den beaktas vid de olika

bedömningar och avvägningar som görs i förvaltningsverksamhet, också hos ett bibliotek.

Något viktigt kring det nu sagda kommer också till uttryck i förarbetena i bibliotekslagen i det som där sägs om att utbudet ska vara allsidigt och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

Det bör observeras att likhetsprincipen innebär ett krav på likabehandling *inför* lagen, inte i lagen. Inom förvaltningen ska det inte göras någon skillnad mellan individerna utöver vad som kan följa av gällande rättsregler.

Så är bestämmelserna i 4 och 5 §§ bibliotekslagen om särskild uppmärksamhet åt prioriterade grupper (personer med funktionsnedsättning, nationella minoriteter och personer med annat modersmål än svenska) ett uttryck för att likhetsprincipen är förenlig med sådan "positiv särbehandling".

Det har ibland hävdats att likhetsprincipen kan ses som något vidare än objektivitetsprincipen så att den inrymmer ett krav på konsekvens i beslutfattandet i fall där en myndighet har fri prövningsrätt och därför kan välja på olika alternativ utan att dessa strider mot objektivitetsprincipen.

5.2 Objektivitetsprincipen i tillämpningen hos JO och JK

Det förekommer att domstolarna i sina rättsfall tillämpar objektivitetsprincipen. När det gäller bibliotekens verksamhet blir det dock JO:s och JK:s uttalanden i samband med deras tillsyn i anledning av anmälningar mot konkreta fall där objektivitetsprincipen kommer upp. Sådana uttalanden kan ge en belysning åt principens närmare innebörd. Men det betyder samtidigt inte att dessa uttalanden ger en heltäckande bild av alla de problem på området som biblioteken kan ställas inför. Alltför generella slutsatser kan inte dras av uttalandena i dessa tillsynsärenden.

Av JOs och JKs praxis framgår att det som utgångspunkt inte är förenligt med 1 kap. 9 § RF att en myndighet grundar ett beslut på de åsikter som den eller det som är föremål för myndighetens bedömning ger – eller förväntas ge – uttryck för.¹⁴

När det gäller utlåning vid bibliotek har JO uttalat att principerna om objektivitet och likabehandling är tillämpliga då ett folkbibliotek eller ett annat allmänt bibliotek tar ställning till en begäran från en enskild om att få

ta del av en skrift som ingår i bibliotekets bokbestånd eller begär att få ett fjärrlån förmedlat. Det är inte acceptabelt att i en sådan situation göra åtskillnad på vuxna låntagare genom att viss i och för sig tillgänglig litteratur endast tillhandahålls eller fjärrlånas åt personer som kan visa att de har "rätt" åsikter eller tillräckliga kunskaper i ett visst ämne.¹⁵

Under sommaren 2016 har JO meddelat två beslut om biblioteken som uppmärksammats i medierna och som väl illustrerar det nyss redovisade.¹⁶ Här tar jag in JOs sammanfattningar i de båda besluten.

1. En person begärde att få låna boken *Invandring och mörkläggning – en saklig rapport från en förryckt tid* vid (ett folk)bibliotek. Biblioteket beslutade att varken köpa in eller fjärrlåna boken med hänvisning till kvalitetsbrister, framför allt när det gäller saklighet och källhantering, men också till att boken på ett flertal punkter strider mot den interkulturella handlingsplanen. Personen begärde senare att få låna boken *Muhammets flickor: våld, mord och våldtäkter i Islams hus*. Biblioteket beslutade med en allmän hänvisning till sin verksamhetsplan och förvaltningens värdegrund att inte heller köpa in eller fjärrlåna den boken.

JO konstaterar att ett folkbibliotek varken kan eller ska tillhandahålla alla böcker och att ett urval måste göras. Urvalet ska ske med utgångspunkt i det demokratiuppdrag som folkbiblioteken har och som innebär att de genom ett allsidigt och kvalitativt utbud ska bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning utan inskränkningar utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

JO uttalar att biblioteken i sitt urval självklart inte behöver förhålla sig neutrala till brister i den vetenskapliga kvaliteten eller rena sakfel i en bok. Så länge ett yttrande inte är brottsligt finns det däremot inte något utrymme för ett folkbibliotek att ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på allsidighet och fri åsiktsbildning och är inte heller förenligt med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

JO konstaterar att de skäl som biblioteket angett beträffande *Muhammets flickor* visar att man i sin bedömning har beaktat de åsikter som förs fram i boken och att de skäl som biblioteket angett beträffande *Invandring och mörkläggning* ger intryck av att man beaktat åsikterna i boken. Biblioteket har därmed inte levt upp till bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet vid sin handläggning av låneframställningarna. Nämnden kritiserar för detta.

2. En person begärde att få låna boken *Världsmästarna: när Sverige blev mångkulturellt* vid (ett folk)bibliotek. Biblioteket beslutade att varken köpa in eller fjärrlåna boken med hänvisning till att den är främlingsfientlig och brister i vederhäftighet. Personen vände sig till Kultur- och fritidsnämnden i (kommunen). Nämnden hänvisade till bibliotekets medieplan och förklarade att personalen på biblioteket har nämndens förtroende att besluta om inköp och fjärrlån. I

medieplanen anges bl.a. att värderingar är den viktigaste faktorn vid kvalitetsbedömningen av en bok. I yttrandet till JO anförde nämnden att anledningen till att värderingar tillmäts sådan vikt i riktlinjerna är att man vill säkerställa att en låntagare inte får sina mänskliga rättigheter kränkta genom att läsa lånad litteratur.

JO konstaterar att ett folkbibliotek varken kan eller ska tillhandahålla alla böcker och att ett urval måste göras. Urvalet ska ske med utgångspunkt i det demokratiuppdrag som folkbiblioteken har och som innebär att de genom ett allsidigt och kvalitativt utbud ska bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning utan inskränkningar utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

JO uttalar att biblioteken i sitt urval självklart inte behöver förhålla sig neutrala till brister i den vetenskapliga kvaliteten eller rena sakfel i en bok. Så länge ett yttrande inte är brottsligt finns det däremot inte något utrymme för ett folkbibliotek att ta hänsyn till de värderingar och åsikter som förs fram. Ett urval som sker på sådan grund står i direkt strid med bibliotekslagens krav på allsidighet och fri åsiktsbildning och är inte heller förenligt med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. JO uttalar vidare att yttrandefriheten innebär att det får föras fram åsikter och påståenden som inte är i enlighet med principen om alla människors lika värde eller andra grundläggande principer för en demokrati, så länge uttalandena inte är brottsliga. Att ett bibliotek tillhandahåller en bok med sådant innehåll kan inte i rättslig mening anses kränka låntagarnas eller andras mänskliga rättigheter. Grundtanken i en demokrati är att uttalandena kan bemötas av dem som har en annan uppfattning.

JO konstaterar att beslutet att avslå lånebegäran med hänvisning till bl.a. värderingar samt det som sägs i riktlinjerna om att värderingar ska beaktas vid kvalitetsbedömningen inte är förenligt med bibliotekslagens och regeringsformens krav på objektivitet. Nämnden kritiserar för detta.

6 En delsummering

Så här långt har viktiga rättsliga konsekvenser av kopplingen mellan vissa begrepp i grundlagarna och bibliotekslagen belysts. Här finns rättsläget exemplifierat på några helt centrala punkter: Gör man så här så handlar man i enlighet med grundlagarnas bestämmelser. Man gör rätt i formell och rättslig mening.

Är det hela svaret? Vi går nu vidare och söker betrakta saken utifrån det mera materiella demokratibegreppet som inledningsvis presenterades.

7 Att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling.

En kärnuppgift för biblioteken är att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra med kunskapsförmedling. Som framgått ovan ska det ske med beaktande av den fria åsiktsbildningen krav. Någon spänning eller intressekonflikt mellan dessa uppgifter finns inte angiven i förarbetena till bibliotekslagen. De ska båda tillgodoses. Men för att förstå den kärnuppgift som här är i fråga måste man gå in närmare på författningens syn på demokratin och dess ideal.

8 Alla människors lika värde

Likhetsprincipen i 1 kap. 9 § RF som jag nämnt ovan går tillbaka på en annan grundsats i regeringsformen, den om alla människors lika värde. Det är nu dags att gå över till den grundsatsen och sedan till det som också hänger ihop med den, nämligen vad som gäller om mänskliga rättigheter i regeringsformen och de internationella konventionerna som Sverige är bunden av.

9 De s.k. programstadgandena

I 1 kap. 2 § RF finns sex s.k. programstadganden eller som de också kallas målsättningsstadgandena. De har stark anknytning till Sveriges konventionsåtaganden och har funktionen att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. Den enskilde ska få ett skydd med hjälp av det allmänna.

Tillsammans med bestämmelserna i 1 kap. 1 och 9 §§ bildar denna paragraf en utgångspunkt för regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF.

Bestämmelsen lyder:

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Man kan notera att de sex programstadgandena är av olika karaktär.

Det första om alla människors lika värde och den enskildes värdighet och frihetssfär kan ses som överordnad de därpå följande. Den gäller *hur* den offentliga verksamheten ska utövas.

Grundsatsen om allas lika värde måste förstås i sammanhang med likhetsprincipen i 1 kap. 9 § och rättighetskyddet mot olikbehandling i regeringsformens 2 kap.

Den enskildes värdighet – eller med engelskans ord, dignity – är en princip som inte är uttryckt som en rättighet i den svenska författningen. I stället är människans värdighet något som är överordnat rättighetsreglerna. Dessa ska enligt min mening ses i ljuset av principen om värdighet. Detta begrepp kan få betydelse när en rättighetsregel ska tolkas.

Programstadgandets uttryck den enskildes frihetssfär bildar en motsvarande utgångspunkt för rättighetsreglerna i regeringsformen om rörelsefrihet och skyddet mot övergrepp i rättsprocesser etc.

De fem följande stadgandena gäller *vad* som ska göras.

Det andra programstadgandet gäller bl.a. kulturell välfärd. Här handlar det om sådana sociala rättigheter som uttrycks som mål för den samhälleliga verksamheten på området.

Det tredje handlar om god miljö. Till det anknyter miljöbalkens inledande målsättningsparagraf. Hållbarhet och solidaritet med kommande generationer är här viktiga ledord.

Det fjärde handlar om demokrati och den enskildes skydd. Att verka för demokrati handlar om att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i

samhället. Det är demokratin och dess idéer i materiell mening som här avses medan demokratins beslutsformer har behandlats i 1 kap. 1 §.

Det femte handlar om delaktighet och jämlikhet och riktar sig mot olika former av diskriminering. Här anges särskilt att barns rätt ska tas till vara. Här uttrycks grundläggande värderingar såsom alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva och människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer.

Det sjätte gäller skyddet för samiska folket och nationella minoriteter.

10 Programstadgandenas betydelse

De här programstadgandenas innehåll har ett sammanhang med bibliotekens verksamhet. Men vad har de nu för egentlig betydelse?

Det har av riksdagen (=grundlagstiftaren) inte ansetts att de kunde ges en rättsligt bindande karaktär. I förarbetena till 1974 års regeringsform anfördes att det är [...] naturligt att vid en reform av vår författning också samhällsverksamhetens inriktning i vissa särskilt viktiga hänseenden kommer till uttryck [och att sålunda] i grundlagen bör föras in i vad som kan kallas för en programförklaring för den samhällseliga verksamheten. En sådan förklaring kan visserligen inte ges rättsligt bindande karaktär. Detta hindrar emellertid inte att den kan få betydelse för samhällsutvecklingen genom att ställa upp mål för statsmakternas handlande.

Paragrafen ger alltså uttryck för vissa särskilt viktiga mål eller riktlinjer för den samhällseliga verksamheten. Den riktar sig till alla som utövar offentlig verksamhet men det har ansetts att frågan i vad mån det allmänna lever upp till stadgandet kan bli föremål för enbart politisk och inte rättslig kontroll. Till den politiska kontrollen hör att lagstiftaren kan ha dessa mål som utgångspunkt för vissa delar av innehållet i en lagstiftning. Så kan sägas ha skett genom bestämmelserna om prioriterade grupper i 4 och 5 §§ bibliotekslagen.

Men stadgandet ger alltså i sig inte upphov till rättigheter för den enskilde på samma sätt som t.ex. reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF.

Bestämmelsen har inte heller ofta kommenterats närmare i den juridiska litteraturen. Ett uttalande som har gjorts bör dock här särskilt nämnas

eftersom det har bäring på offentliganställdas förhållningssätt i sitt arbete. Den närmare betydelsen av uttalandet för t.ex. bibliotekanställda fordrar en närmare diskussion. Uttalandet bör tolkas med viss försiktighet inte minst i ljuset av alla JO-uttalanden. Det gäller det fjärde stycket. I en av de auktoritativa grundlagskommentarerna står det:¹⁷

Principen, att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande, måste ses som ett riktgivande stadgande för alla offentligt anställda. De har att i sitt arbete vara verksamma i denna riktning. Den som t. ex. är motståndare till de idéer om demokratin, som omfattas av folkmajoriteten, får icke utveckla sina tankar i sitt arbete. En lärare är skyldig att icke förhålla sig neutral till olika samhällsåskådningar i sin undervisning utan i denna endast verka för demokratins idéer. Detsamma gäller t.ex. en journalist, som medarbetar i ett statligt eller kommunalt informationsblad. – – –

Trots att stadgandet inte ses som en egentlig rättsregel åberopas ibland dess innehåll också i beslut hos domstolar och av JO och JK.¹⁸

Av dessa beslut framgår att målsättningsstadgandet allteftersom tiden har gått också har fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen. De värden som där anges har nämligen fått betydelse – och skjutits fram som argument – i samband med olika rättsliga överväganden där frågor såsom om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiserats. Man kan säga att det här är fråga om en central rambestämmelse av grundlagskaraktär som också de rättstillämpande organen numera beaktar i sin verksamhet.

Under senare år har balansen mellan politik och juridik förskjutits mot alltmer juridik. Man talar om att det skett ett ökat förrättsligande i olika samhälleliga sammanhang. Därigenom får också rambestämmelsen numera en faktisk rättslig betydelse även om den vid tillkomsten inte ansågs rättsligt bindande.¹⁹

Det är alltså så att programstadgandena har en allmän och bakomliggande betydelse, t.ex. när en kommun lägger fast ett kulturpolitiskt program och för innehållet i det.

Men det är också så att man, enligt min mening, har anledning att beakta programstadgandena även i bibliotekens konkreta verksamhet. Man bör ha dem i ryggen t.ex. när man gör bedömningarna i sin inköspolitik och även i sammanhang som gäller beslut vid bemötandet av och servicen till besökarna.

För så mycket står ju helt klart att det i uppgiften ” att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra med kunskapsförmedling” måste ingå att förmedla kunskap inte minst om de

värden som rambestämmelsen i 1 kap. 2 § RF handlar om. Ja, verksamheten hos bibliotek ska genomsyras av ett sådant förhållningssätt. Det måste vara en integrerad del av yrkesprofessionen vid biblioteken.

11 Mänskliga rättigheter – var regleras de?

Det finns till att börja med många internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till men som inte i sig är svensk lag. Det gäller bl.a. FNs Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 och FNs Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966.

Staten i form av riksdag och regering ska se till sådana konventionsförpliktelser iakttas. Men dessa konventioner är dock inte direkt tillämpliga som gällande rätt för myndigheterna och deras anställda. I stället har konventionsbestämmelserna transformerats till svensk rätt i olika bestämmelser som finns i hela vår lagstiftning, t.ex. i straffrättsliga och socialrättsliga lagar, och då gäller de senare bestämmelserna rättsligt sett så att det är dessa som ska tillämpas.

Direkt tillämpliga bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i grundlagarna och i Europakonventionen (den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Europakonventionen inkorporerades 1995 att gälla direkt som svensk lag. Europakonventionen kan sägas ha en "semikonstitutionell" ställning i den svenska rättsordningen (se 2 kap. 19 § regeringsformen). Den står över vanlig lag men är inte en grundlag.²⁰

Här finns inte utrymme för att gå närmare in på rättighetsregleringen i 2 kap. RF eller diskrimineringslagstiftningen. En del rättigheter är absoluta men de flesta är begränsningsbara. Det gäller både reglerna i 2 kap. RF och i Europakonventionen. Man brukar ofta säga att de mänskliga rättigheterna bildar ett odelbart helt. Men det är viktigt att betona att rättighetsregler ofta kan stå emot varandra och fordra känsliga avvägningar i den praktiska tillämpningen. Det räcker med att påminna om hur Europadomstolen i Strasbourg måste väga av yttrandefriheten (i art. 10) mot rätten till skydd för privat- och familjeliv (i art. 8).

Några ord också om diskriminering. Principerna om alla människors lika värde och likabehandling inför lagen ligger till grund för bestämmelsen i 2 kap. 12 § RF om skydd mot diskriminering. Där binds riksdagen och andra

normgivare vid ett förbud mot att införa bestämmelser mot att någon missgynnas ”därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning”. Huvudbestämmelserna mot diskriminering och trakasserier finns sedan i diskrimineringslagen. Den gäller bl.a. biblioteken som ju står för att tillhandahålla allmänheten tjänster.

Jag hänvisar i övrigt till standardverk med lagkommentarer.²¹

Här bör dock till sist påminnas om hur centrala de mänskliga rättigheterna är för vår demokratisyn. Här är vi tillbaka till inledningens ord om ett materiellt demokratibegrepp. Det görs med ytterligare ett citat från 2014 års Demokratiutredning:²²

Det finns ett ömsesidigt beroende mellan individens möjligheter till inflytande och respekten för de mänskliga rättigheterna. Respekten för grundläggande fri- och rättigheter är nödvändig för att individen ska kunna få inblick i politiska processer, uttrycka sin åsikt, bilda opinion och utkräva ansvar. Att makten utövas på ett rättvist sätt och med respekt för den enskildes mänskliga rättigheter är också en förutsättning för att det ska finnas förtroende för de demokratiska institutionerna. Samtidigt är en väl fungerande demokrati, baserad på ett brett medborgerligt deltagande, viktig för arbetet med att förankra och stärka de mänskliga rättigheterna. Det är genom engagemanget i demokratins processer som individer kan uppmärksamma och reagera på när mänskliga rättigheter kränks eller hotas.

Det finns också tillfällen då de mänskliga rättigheterna och folkviljan kan stå i konflikt med varandra. Det kan gälla åsiktsuttryck som kan anses strida mot människovärdet eller avvägningar mellan äganderätt och allmänintresse.

Rättighetsregleringen i grundlagarna och Europakonventionen ska som annan lagstiftning förstås iakttas i bibliotekens verksamhet. Det finns också här två dimensioner – å ena sidan konkret rättstillämpning där yttrandefrihetsaspekten står i centrum och å andra sidan, på samma sätt i som när det gäller programstadgandet, en mer övergripande och generell betydelse. Jag hänvisar till det som sagts i det föregående om programstadgandets betydelse för att genomsyra verksamheten när det gäller bibliotekens uppgift ” att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra med kunskapsförmedling” .

12 Min sammanfattande avslutning

Den här texten blev vartefter allt svårare att skriva för mig. Jag lämnade så småningom ett för mig mera tryggt och säkert, ja stramt landskap, där

rättsläget enligt grundlagarna tidigare har klarlagts och låter sig bedömas, låt vara att här finns svåra avvägningar att göra. De rättsliga tolkningsmetoderna ger dock god hjälp på färden.

I stället kom jag över till en än svårare men vackrare terräng, ja till ett högtidligt landskap. Men där är samtidigt konturerna vagare. Det kan bli dimmigt. Här är bedömningarna än känsligare och juridiken ger färre hållpunkter. Min egen profession gav mig där allt mindre ledning.

En fast utgångspunkt är dock även här lagens ord om bibliotekens uppgift att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra med kunskapsförmedling och att detta ska ske under ledorden allsidighet och kvalitet.

Att i en offentlig verksamhet som bibliotekens förmedla kunskap om demokratins kärnvärden och göra det "under lagarna" är ett svårt uppdrag. Där måste motstående värden och intressen kunna hanteras och avvägas. Detta fordrar en myckenhet av professionellt kunnande, erfarenhet och gott omdöme. Bibliotekariernas profession ger dem denna roll. Just på detta sätt ska de verka till demokratins försvar.

Så sluter sig cirkeln.

¹ Se betänkandet Låt flera forma framtiden av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande SOU 2016:5 s. 75.

² Den fjärde grundlagen, successionsordningen, behandlas inte här.

³ Mycket av det som följer i denna text rör inte bara biblioteken och dess personal utan är tillämpligt också på de för verksamheten ytterst ansvariga kommunala nämnder – liksom för övrigt på de ansvariga statliga styrelserna eller insynsråden. Denna aspekt behandlas dock inte närmare här.

⁴ Bestämmelserna i 2 kap. RF gäller alla men det finns vissa inskränkningsmöjligheter beträffande de som inte är svenska medborgare.

⁵ Till relevanta förarbeten räknas innehållet i bakomliggande utredning, lagrådsyttrandet och propositionen samt riksdagsutskottets betänkande. Men det är utskottets text som är styrande. Allt som räknas till förarbetena ska ha täckning där.

⁶ Prop. 2012/13:147 s. 12 f.

⁷ Prop. 2012/13:147 s. 21 f. och 56.

⁸ Se Johan Hirschfeldt, *Författningens kärnvärden – symbolik, politik och juridik i Regeringsformen 40 år 1974 – 2014* (red. Karin Åhman) Iustus förlag, Uppsala, 2014.

⁹ Se 2 kap. 20-21 och 23 §§ RF.

¹⁰ Jag går inte närmare in på denna fråga här, se bl.a. JO 2001/02 s. 469 (dnr 805-1999) och från skolans värld och mera allmänt om frågan bl.a. betänkandet Politisk information i skolan (SOU 20016:4).

¹¹ JKs beslut 2002-11-28, dnr 2729-02-21, att inte inköpa en bok har inget med censur eller hindrande åtgärder att göra och JKs beslut 2003-03-20, dnr 1140-03-31, att spärra en hemsida på ett bibliotek är inte censur eller en hindrande åtgärd.

¹² Se JOs ämbetsberättelse 1998/99 s. 534 (beslut 1998-01-09, dnr 4338-1996).

¹³ Inom juridiken använder man om offentlig verksamhet begrepp som myndighetsutövning, annat beslutsfattande och faktiskt handlande. Typexempel på det sistnämnda begreppet är att undervisa, operera en patient, dirigera trafik.

¹⁴ Här och i övrigt i denna text hänvisas särskilt till JOs beslut 2017-06-28 i ärendena med dnr 2654-2016 och 4650-2016. Där finns hänvisningar till andra JO- och JK-uttalanden.

¹⁵ Se JO 1998/99 s. 534, dnr 3622-1996 om utlåningspolicy och ett enskilt ärende om utlåning av Luthers antisemitiska skrifter samt JO:s beslut den 9 januari 1998, dnr 4338-1996 om likabehandling vid förmedling av fjärrlån och inköp samt legitima begränsningar i förhållande till barn och unga.

¹⁶ Se JOs beslut 2017-06-28 dnr 2654-2016 och 4650-2016. Här vill samtidigt jag förteckna de andra relevanta JO-beslut som inte hänvisats till tidigare: JO 1998-01-09 (dnr 632-1997) om biblioteksbesökarens tillgång till internet; JO 2001/02 s. 469 (2001-04-23, dnr 805-199) om användning av ett folkbiblioteks dator för sökningar på Internet; fråga om ett bibliotek får bestämma regler om vilken information som får hämtas in och kontrollera att reglerna följs. Även fråga om bestämmelsen om sekretess i biblioteksverksamhet kan tillämpas beträffande uppgifter hos ett bibliotek om enskildas sökningar på Internet; JO 2008-02-27 (dnr 194-2007) hinder mot åtkomst av viss hemsida på biblioteksdator; JO 2009/10 s. 436, 2008-11-28 (dnr 2795-2007) med kritik mot barn- och utbildningsnämnden i en kommun sedan en person ” portförbjudits ” från ett bibliotek; JO 2010/11 s. 622 (2009-09-28, dnr 4432-2008) yttrandefrihet i kommunala lokaler: Ingripanden mot opinionsbildning i ett bibliotek respektive ett museum; JO 2016/17 s. 671 (2016-02-01, dnr 5221-2014) med kritik mot en kulturnämnd för att ett stadsbibliotek hanterat ett ärende om uthyrning av bibliotekets hörsal på ett sätt som står i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

¹⁷ Gustaf Petrén/Hans Ragnemalm, Sveriges grundlag, 1980, s. 22 f.

¹⁸ Se exempel i arbetet nämnt i not 5, s. 40 f.

¹⁹ Se även Patrik Bremdal, Är RF 1 kap. 2 § bara tomma ord?, som finns i det i not 5 nämnda arbetet.

²⁰ Nu förbereds en inkorporering även av barnkonventionen, dock utan att det är tänkt att ge också den semikonstitutionell ställning i regeringsformens bestämmelser.

²¹ Se t.ex. Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2012 och uppdaterad i databasen Lexino och kommentarer till diskrimineringslagen.

²² SOU 2016:5 s. 85.