

Kritik mot Forum för levande historia för att två personer förbjöds att besöka myndighetens utställningar och bibliotek

Beslutet i korthet: Forum för levande historia förbjöd två personer att besöka myndighetens utställningar och bibliotek under ett halvårs tid. Myndigheten motiverade åtgärden med att personernas beteende var ett arbetsmiljöproblem.

I beslutet konstaterar JO att en del myndighetslokaler, t.ex. bibliotek, utställningslokaler och receptioner, är öppna för allmänheten under vissa bestämda tider. För sådana lokaler får myndigheten besluta om allmänna ordningsregler. Vad som i övrigt ska gälla för allmänhetens tillträde har myndigheten, utan stöd i lag, begränsade möjligheter att bestämma.

Den åtgärd som myndigheten vidtog var långtgående och kunde närmast liknas vid ett portförbud. Enligt JO kunde åtgärden inte vidtas inom ramen för de ordningsregler som myndigheten normalt får besluta om, utan den krävde stöd i lag. Det fanns inte lagstöd för åtgärden och myndigheten kritiserades för den.

JO konstaterar vidare att myndigheten inte hade någon laglig möjlighet att sätta kraft bakom orden och upprätthålla förbudet. Med anledning av det uttalar JO att det är viktigt att en myndighet inte ger sken av att ha befogenheter som den saknar.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 maj 2021 förde AA och BB fram klagomål mot Forum för levande historia med anledning av att en av myndighetens chefer meddelat att de var avstängda från myndighetens lokaler, inklusive biblioteket. Åtgärden vidtogs för att tysta dem sedan de kritiserat verksamhetens kvalitet.

Utredning

Forum för levande historia yttrade sig till JO i september 2021.

Myndigheten redovisade i huvudsak följande om sin verksamhet.

Verksamheten bedrivs i syfte att främja demokrati, tolerans och alla människors lika värde mot bakgrund av Förintelsen. Den syftar också till att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten

bedriver verksamheten i många olika former och mot olika målgrupper. Lokalerna utgörs av publika delar med utställningar och bibliotek. Övriga ytor är interna kontorsytor.

Myndigheten redovisade sammanfattningsvis följande bakgrund till myndighetens agerande och omständigheter kring den påstådda avstängningen.

AA och BB har under många år besökt myndighetens utställningar och bibliotek och frekvent deltagit i visningar som hållits av myndighetens personal. Besöksfrekvensen har ibland varit flera gånger i veckan, ibland varje dag. Besöken har ofta varat ett antal timmar varje gång, dvs. under större delen av lokalernas öppettider. Under åren har de avbrutit, kritiserat och kränkt enskilda medarbetare som haft visningar eller workshoppar för allmänheten eller inbjudna grupper. De har även vänt sig direkt till andra besökare och fört fram kritik och egna synpunkter. Medarbetarna upplever oro över att AA och BB ska komma till visningarna. Det är ett arbetsmiljöproblem som under flera år tagits upp i bl.a. incidentrapporter och medarbetarsamtal.

Vid ett möte den 4 maj 2021 fick AA och BB muntlig information om att de inte var välkomna att besöka myndighetens publika lokaler under det närmaste halvåret. Det fattades inte något formellt beslut om tillträdesförbud, utan det var myndighetens önskan att de inte skulle besöka lokalerna. Vid mötet informerades AA och BB om att de var välkomna att ta del av myndighetens digitala verksamhet och att de kunde lämna skriftliga synpunkter på verksamheten. De skulle inte ha avvisats om de ändå kom till lokalerna.

Myndigheten redovisade sammanfattningsvis följande bedömning.

Den rättsliga grunden för myndighetens agerande är arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen. Externa besökare kan genom sitt beteende vara en risk för arbetsmiljön. Våldsamma, stökiga eller provocerande besökare måste hanteras av personalen, men arbetsgivaren har en skyldighet att se till att de anställda inte utsätts för kränkande behandling och att arbetsmiljön är tillfredsställande.

Myndigheten har vid flera tillfällen förklarat för AA och BB att deras uppträdande är problematiskt och ett arbetsmiljöproblem. De har dock inte ändrat sitt beteende. Inte heller vid mötet i maj 2021 uppvisade AA och BB någon förståelse för hur de påverkar och försämrar arbetsmiljön. Det fanns därför inte någon annan utväg än att förklara för dem att man önskade att de inte fysiskt skulle besöka de publika lokalerna under en period. Förbudet gällde hela den publika delen. Myndigheten var dock tillgänglig för kontakt och dialog, och förbudet påverkade inte möjligheterna att ta del av allmänna handlingar.

AA och BB kommenterade yttrandet.

Bedömning

Begränsningar för allmänheten i fråga om att besöka en myndighets publika lokaler

Rätten att röra sig fritt regleras i regeringsformen och Europakonventionen och får endast inskränkas genom lag (se 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen).

Rent generellt gäller att allmänheten inte har fritt tillträde till en myndighets lokaler. Det är i stället upp till myndigheten att, med beaktande av bl.a. bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet och förvaltningslagen om service och tillgänglighet, avgöra vad som ska gälla för tillträdet. (Se t.ex. JO 1996/97 s. 381, dnr 809-1995, och JO 2006/07 s. 408, dnr 1269-2005.)

En myndighet måste därutöver alltid ta hänsyn till kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. En myndighets beslut och faktiska handlande får grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Kravet på saklighet och opartiskhet gäller inte enbart vid myndighetsutövning.

En del myndighetslokaler är under vissa bestämda tider öppna för allmänheten. Det kan handla om t.ex. ett bibliotek, en utställningslokal eller en reception. För sådana lokaler som allmänheten i princip har rätt att vistas i kan myndigheten besluta om allmänna ordningsregler. Myndigheten kan däremot inte utan stöd i lag besluta om t.ex. portförbud för personer som uppträder störande eller hotfullt i lokalerna. (Se JO 2009/10 s. 436, dnr 2795-2007.)

AA och BB förbjöds att besöka de publika delarna av lokalerna

Enligt myndigheten fattades inte något beslut om tillträdesförbud, utan det som meddelades AA och BB var myndighetens önskemål att de inte skulle besöka de publika delarna av lokalerna, dvs. utställningsdelarna och biblioteket. Enligt myndigheten skulle de dock inte ha avvisats från lokalerna om de trots allt kom dit.

Även om det inte fattades något formellt beslut i det här fallet gav myndighetens besked till AA och BB den 4 maj 2021 uttryck för dess uppfattning att de inte fick besöka de publika lokalerna under det närmaste halvåret. Det var också så AA och BB uppfattade saken. I praktiken kan myndighetens åtgärd inte bedömas som något annat än ett förbud för AA och BB att besöka utställningarna och biblioteket.

Det fanns inte stöd för förbudet i lag

Av utredningen framgår att myndighetens utställningar och bibliotek är tillgängliga för allmänheten under de öppettider myndigheten bestämt. Lokalerna måste därför betraktas som platser där allmänheten normalt har rätt att vistas. En myndighet får som nämnts besluta om ordningsregler men har

utan stöd i lag begränsade möjligheter att därutöver bestämma vad som ska gälla för allmänhetens tillträde.

Myndigheten har motiverat åtgärden med att AA:s och BB:s beteende varit ett arbetsmiljöproblem och hänvisat till arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen.

Jag ifrågasätter inte att myndigheten ansåg sig tvungen att agera. Jag har inte heller anledning att betvivla att åtgärden verkligen syftade till att säkra en god ordningshållning och arbetsmiljö i lokalerna. Samtidigt innebar den att AA:s och BB:s rätt att besöka utställningarna och biblioteket inskränktes på ett sätt som närmast kan liknas vid ett portförbud, vilket är en långtgående åtgärd.

En sådan åtgärd kan enligt min bedömning inte vidtas inom ramen för de ordningsregler som en myndighet normalt får besluta om, utan den kräver stöd i lag. Arbetsmiljölagen, som myndigheten hänvisat till, är inte ett sådant lagstöd. Inte heller i övrigt fanns det vad jag kan se lagstöd för åtgärden.

Jag kan vidare inte se att myndigheten hade någon laglig möjlighet att sätta kraft bakom orden och upprätthålla förbudet för AA och BB att besöka lokalerna. Det verkar inte heller ha varit myndighetens avsikt om AA och BB trots allt skulle ha besökt myndigheten.

Med anledning av det nämnda vill jag betona vikten av att en myndighet inte meddelar förbudsliknande förhållningsregler till enskilda som det inte finns laglig grund för att upprätthålla eller där myndigheten inte har för avsikt att göra det. Det ger sken av att myndigheten har befogenheter som den saknar.

Trots förbudet var myndigheten, enligt sitt yttrande till JO, fortfarande tillgänglig för kontakter och AA och BB hade också möjlighet att ta del av allmänna handlingar på plats hos myndigheten. Jag saknar därför skäl att gå in på frågan om förbudet stod i strid med förvaltningslagens krav på tillgänglighet eller rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar.

Kritik och avslutande kommentar

Forum för levande historia kritiserar för att ha förbjudit AA och BB att besöka myndighetens utställningar och bibliotek under ett halvårs tid.

Avslutningsvis vill jag nämna att det sedan den 1 juli 2022 finns en möjlighet för åklagare att under vissa förutsättningar besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud för personer som allvarligt trakasserar bibliotekspersonal eller andra som besöker ett bibliotek eller som i övrigt väsentligt stör verksamheten där (se lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek).

Det som AA och BB i övrigt fört fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.