

Kritik mot Kulturnämnden i Göteborgs stad för att ett inlägg på ett biblioteks Instagramkonto inte uppfyllde regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

Beslutet i korthet: Efter att en författare skrivit en uppmärksammat tidningsartikel publicerade ett bibliotek ett inlägg på Instagram med information om att böcker av författaren gallrats ut och skänktes bort.

Enligt JO var informationen som inlägget förmedlade inte korrekt och det riskerade att uppfattas som att biblioteket gallrade böckerna på grund av de åsikter författaren gett uttryck för. Publiceringen av inlägget uppfyllde därför inte regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. En kulturnämnd kritiserades för det inträffade.

I beslutet uttalar JO sig också mer allmänt om bibliotekens deltagande på sociala medier och framhåller behovet av en ordning som minimerar risken för obetänksamma eller förhastade inlägg.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 maj 2023 förde AA fram klagomål mot ett inlägg som publicerats på Högsbo biblioteks Instagramkonto. I inlägget informerades om att böcker av författaren BB hade gallrats av biblioteket. Enligt anmälaren skadar det förtroendet för biblioteksverksamheten och kommunen om de anställdas personliga politiska värderingar får forma verksamheten. Anmälan riktades förutom mot Högsbo bibliotek även mot en enhetschef där och mot Göteborgs stad.

I anmälan hänvisades till en tidningsartikel. Enligt artikeln publicerades inlägget efter att BB hade skrivit en artikel om hungriga barn i Sverige i en dagstidning, vilken följdes av en samhällsdebatt i media.

Utredning

Kulturnämnden i Göteborgs stad uppmanades att yttra sig över anmälan. Efter att den berörda befattningshavaren fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade nämnden i september 2023 huvudsakligen följande redogörelse:

Beskrivning av Instagrampubliceringen

Folkbiblioteken i Göteborg publicerar flera gånger i veckan inlägg i sociala medier där verksamheten lyfts på olika sätt. Det finns ingen samordnad kommunikation utan inläggen publiceras av respektive biblioteks medarbetare utifrån vad som är aktuellt. På Högsbo bibliotek är samtliga medarbetare inblandade i publiceringar på sociala medier och arbetsgruppen för samtal kring vad som är relevant att lyfta framåt. Under våren bestämde arbetsgruppen på Högsbo bibliotek att göra några inlägg om ekonomiskt tuffa tider och att biblioteksverksamhet är kostnadsfri. [...]

Den 23 maj 2023 publicerade några medarbetare tillsammans ett inlägg om att biblioteket är avgiftsfritt och att det fanns gallrade böcker att hämta. Böckerna på bilden var samtliga av författaren BB, ett exemplar av totalt fyra titlar. Till bilden skrevs ”Sista veckan innan löning! Vi har fyllt på skåpet i entréhallen med utgallrade böcker. Ta hem en, läs den och lämna den vidare. (Böckerna INNE i biblioteket är också gratis, men måste lämnas tillbaka). Välkomnast!” Texten avslutas med tre emojis föreställande en sol, en skål med sked och en bok.

Kontext till publiceringen av Instagraminlägget är en krönika av BB där författaren argumenterar för att även föräldrar med låg inkomst kan mätta sina barn exempelvis genom spannmål såsom gröt. Krönikan publicerades i Svenska Dagbladet 20 maj [2023, *JO:s anmärkning*] och blev under efterföljande tid föremål för en nationell samhällsdebatt.

När det gällde den gallring som biblioteket hade utfört i anslutning till Instagrampubliceringen förklarade kulturnämnden att Högsbo bibliotek under våren 2023 hade gjort en större genomgång av skönlitteraturen och som en del av detta gallrat böcker. Kulturnämnden anförde vidare sammanfattningsvis följande. Genomgången var ett förberedande steg i att biblioteken i Göteborg under hösten 2023 införde ett nytt logistiksystem. Två av de fyra böcker av författaren BB som visades på bilden i Instagraminlägget hade ingått i vårens gallring. Dessa böcker gallrades för att det fanns tillräckligt många exemplar på biblioteken i Göteborg. En av böckerna gallrades också på grund av sitt skick. Två av böckerna på bilden är inte gallrade utan togs med i bilden för att göra inlägget tydligare i relation till samhällsdebatten. Dessa exemplar ingår alltså fortfarande i bibliotekets mediasamling och finns till utlån.

Kulturnämnden lämnade huvudsakligen följande beskrivning av gällande styrande dokument:

Göteborgs stad har ett antal reglerande, styrande dokument som delvis är ett sätt att säkerställa att kommunens arbete bedrivs i enighet med gällande lag. De styrande dokumenten tydliggör även handlingsutrymme och ansvar inom den verksamheten kommunen bedriver. [— —]

Göteborgs stad har ... en policy och riktlinje för kommunikation. Riktlinjen anger att stadens information och kommunikation ska kännetecknas av öppenhet och ett aktivt förhållningssätt samt alltid vara opartisk och saklig. Metoder för information och kommunikation som kan innebära att förtroendet för staden på något sätt minskas ska inte användas. Det framgår även att kommunikationsansvaret följer verksamhetsansvaret och därmed chefslinjen. Göteborgs Stads handbok i sociala medier är ett stödjande dokument. En avdelningsspecifik kommunikationsplan för folkbiblioteken i Göteborg gäller för bibliotekens externa kommunikation. Dock finns ingen lokal dokumentation för Högsbo biblioteks närvaro i sociala medier.

I enlighet med bibliotekslagen erbjuder folkbiblioteken i Göteborg ett utbud av medier och tjänster som präglas av allsidighet och kvalitet. En förutsättning att kunna göra det är medieurval genom inköp och gallring. Till stöd i arbetet har kulturförvaltningen en riktlinje för medieurval vilken innehåller vägledning i tolkning av begreppen ”allsidighet” och ”kvalitet”. För biblioteksorganisationen finns även en mediehandbok som innehåller gallringskriterier och beskriver ansvar för gallringen i organisationen.

Kulturnämnden lämnade huvudsakligen följande bedömning av händelsen:

Granskningen av gallringen visar att den skett enligt vedertagen praxis och i enlighet med vad som framgår i styrande och stödjande dokument. De två böcker av BB som gallrats och finns med på bilden i Instagrampubliceringen ingick i ett större bestånd av utgallrade böcker. Därmed är kulturnämndens bedömning att gallringen är verkställd på saklig grund och inte heller kan betraktas som partisk.

— — —

Intentionen med den aktuella publiceringen på Högsbo biblioteks Instagram var att kommunicera bibliotekets verksamhet. I utformningen av inlägget användes humor och en pågående samhällsdebatt för att nå ut med budskapet att biblioteket är avgiftsfritt och på så vis kan vara en tillgång i ekonomiska kristider. Information och kommunikation om kulturnämndens olika verksamheter är nödvändigt för att stadens invånare ska få kännedom om vad som händer och ta del av nämndens utbud, service och tjänster. Folkbibliotekens huvudsakliga verksamhet är utlån av böcker och det förekommer även att utgallrade böcker skänks bort. Instagrampubliceringen handlar just om denna verksamhet vilket är ändamålet med kommunikationen. Kulturnämnden kan dock konstatera att Högsbo bibliotek genom publiceringen av inlägget kan uppfattas som partiska i en pågående samhällsdebatt där biblioteken ska förhålla sig neutrala. Vidare kan det uppfattas som att utgallringen av böckerna inte skett på saklig grund.

Bild tillsammans med text i Instagrampubliceringen framstår som ensidig då enbart en författares verk finns med. I det publicerade inlägget framgår inte skälet till att böckerna gallrats eller om böcker av fler författare gallrats. I kontexten av den, vid tillfället pågående, debatt som föranletts av författarens åsikter kan det uppfattas som att biblioteket tar ställning i debatten och/eller att böckerna har gallrats med anledning av författarens uttryckta åsikter. Två av böckerna på bilden i inlägget är inte gallrade utan ditsatta för att förstärka kopplingen till debatten. Därmed är informationen om att samtliga böcker på bilden är gallrade inte en korrekt återgivning.

Biblioteken i Göteborg fungerar som kunskapscentrum där invånare kan söka information och bjuder också in till samtal om olika samhällsfrågor. Genom att erbjuda media samt arrangemang som täcker olika ämnen och perspektiv främjar biblioteken åsiktsfrihet och demokratiska värden. Biblioteken ska alltid vara neutrala i politiska, ideologiska och religiösa frågor. För att biblioteken ska kunna inta den roll som bibliotekslagen föreskriver är det centralt att ett bibliotek och de tjänstepersoner som arbetar där agerar opartiskt och sakligt. Invånarnas tillit till biblioteken som neutral och demokratisk arena är avgörande. Det är av stor vikt att biblioteken i sin kommunikation förvaltar det förtroendet genom att bejaka objektivitetsprincipen och vara sanningsenliga. Kulturnämnden bedömer att Instagrampubliceringen och publiciteten som följde kan ha påverkat tilliten till bibliotekens verksamhet negativt. [...]

Ytterligare insatser planeras för att öka medvetenheten om och stärka förankringen av rådande lagstiftning, styrande och stödjande dokument, då främst inom biblioteksverksamheten, både hos chefer och medarbetare. Kulturnämnden ser också behov av att det i organisationen förs kunskapshöjande samtal kring ansvaret i tjänstepersonsrollen. Kulturnämnden ser mycket allvarligt på händelsen, men vill dock understryka att den bedöms som en avvikande

händelse i förhållande till ordinarie arbets- och förhållningsätt inom förvaltningen när det gäller publiceringar i sociala medier.

Till remissvaret bifogades relevanta styrdokument.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

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

I förarbetena till bestämmelsen anges att grunden för det allmännas stöd till biblioteksväsendet finns i övertygelsen att demokratin fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. I propositionen framhålls att uppgiften att bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att biblioteken intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls. Vidare anges att bestämmelsen innebär att verksamheten ska präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur och andra hindrande åtgärder samt att yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på. (Se prop. 2012/13:147 s. 13.)

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska enligt 2 § andra stycket främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. Vidare ska folkbibliotekens utbud av medier och tjänster präglas av allsidighet och kvalitet. Detta framgår av 6 §.

JO har i tidigare beslut framhållit att bibliotekslagen inte medger något utrymme för ett folkbibliotek att i det urval som måste göras vid bokinköp beakta värderingar och åsikter som kommer till uttryck i en bok, så länge det inte är fråga om ett brottsligt yttrande (se JO 2017/18 s. 560, dnr 2654-2016).

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten – exempelvis på en webbplats – omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Detsamma gäller information som myndigheter publicerar på sociala medier. Det innebär bl.a. att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till såväl innehåll som form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt

uppgifterna. Kravet på opartiskhet innebär bl.a. att informationen ska vara allsidig och objektiv. I det avseendet ska det särskilt beaktas att bestämmelsen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt handläggs eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett handlande från myndigheten, utan även hur agerandet uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att agerandet kan anses strida mot grundlagens krav. (Se JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009, 2014/15 s. 137, dnr 5875-2012, och 2016/17 s. 367, dnr 300-2015, m.fl.)

Bedömning

Enligt min uppfattning är det självklart att en myndighets medverkan på sociala medier förutsätter att de inlägg som görs är relevanta för myndighetens verksamhet. Det följer av att det måste vara sakligt motiverat för myndigheten att ge spridning åt uppgifterna.

Det allmänna biblioteksväsendet har en särställning när det gäller främjandet av en fri åsiktsbildning. Bibliotekens uppdrag förutsätter ett neutralt förhållnings-sätt till åsikter som förs fram av författare. Detta gäller naturligtvis också när ett bibliotek närvarar på sociala medier.

I det aktuella inlägget på Instagram informerade Högsbo bibliotek om att utgallrade böcker kunde hämtas i ett skåp på biblioteket och att dess verksamhet är gratis. Texten i inlägget har en tydlig koppling till bibliotekets verksamhet och det framstår i och för sig som relevant att ett bibliotek informerar om gallring och bortskänkning av böcker samt påminner om att verksamheten där är gratis. Jag har alltså i och för sig inget att invända mot utformningen av själva texten i det aktuella publicerade inlägget.

Ovanför texten i det publicerade inlägget syntes emellertid ett fotografi av en bokhylla som innehöll fyra böcker av författaren BB och en skylt med texten ”Varsågod! Ta en begagnad bok! Läs den! Ge bort den!”. Texten och bilden i inlägget måste tillsammans förstås som att det vid tillfället endast var de böcker som syntes på bilden som var utgallrade och skänktes bort av biblioteket.

Av utredningen framgår det att bara två av dessa böcker gallrades och att det inte endast handlade om böcker av BB. Den information som texten och bilden tillsammans förmedlade var alltså inte korrekt. Vidare saknade inlägget information om varför gallringen skett. Vid det aktuella tillfället pågick en samhällsdebatt som bl.a. tog upp åsikter som författaren uttryckt i media. Mot den bakgrunden riskerade inlägget att uppfattas som att biblioteket gallrade böckerna på grund av att författaren hade uttryckt dessa åsikter. Jag ifrågasätter visserligen inte uppgiften att böckerna gallrades av andra skäl. Redan det intryck som inlägget ger innebär dock att publiceringen av inlägget inte uppfyllde regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och att den var ägnad att skada allmänhetens förtroende för biblioteksverksamheten. Eftersom inlägget fick stor spridning kan det antas att sådan skada också uppkom.

Kulturnämnden i Göteborgs stad, som ansvarar för bibliotekens verksamhet, ska kritiseras för det inträffade.

I sitt remissvar har nämnden fört fram att intentionen med publiceringen var att kommunicera bibliotekets verksamhet samt att använda humor och en pågående samhällsdebatt för att nå ut med sitt budskap. Jag har förståelse för att bibliotek vill kommunicera på ett mer lättsamt sätt och med en humoristisk ton nå ut till exempelvis yngre personer. Samtidigt är de möjligheter som en myndighets deltagande på sociala medier ger, bl.a. att snabbt sprida information och nå ut till grupper som kan vara svåra att nå på andra sätt, alltid förenade med ett ansvar för att informationen uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

När en myndighet använder ett socialt medium bör den därför noga överväga sin kommunikation och vilka risker den aktiviteten kan medföra i detta avseende. Det är viktigt att det finns en ordning för myndighetens deltagande på sociala medier som ger den goda förutsättningar att kontrollera hur inlägg kan komma att uppfattas och som minimerar risken för obetänksamma eller förhastade inlägg.

Nämnden har fört fram att det inträffade bedöms som en avvikande händelse i förhållande till det ordinarie arbets- och förhållningsättet inom förvaltningen och har gett in och redogjort för relevanta styrande och stödjande dokument, bl.a. Göteborgs Stads handbok i sociala medier och Kommunikationsplan för biblioteken i Göteborgs externa kommunikation. Några närmare anvisningar eller stöd som avser just bibliotekens deltagande på sociala medier tycks inte finnas i de bifogade dokumenten. Jag har inte anledning att betvivla att det inträffade är en avvikande händelse. Mot bakgrund av det inträffade kan det finnas anledning för nämnden att överväga om befintliga rutiner ger biblioteken tillräcklig vägledning i detta avseende.

Oavsett vad nämnden kommer fram till i den frågan ser jag positivt på att nämnden har planerat insatser för att öka medvetenheten om rådande lagstiftning samt styrande och stödjande dokument inom biblioteksverksamheten. Jag utgår från att dessa insatser har genomförts.

Avslutningsvis kan jag nämna att jag inte har några synpunkter på bibliotekets hantering av den gallring av böcker som genomförts i anslutning till den aktuella publiceringen.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättsakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.