

Kungl. bibliotekets remissvar på betänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48)

Avgränsningar

Kungl. biblioteket (KB) är Sveriges nationalbibliotek och en nationell forskningsinfrastruktur. Myndigheten ska samla in, beskriva, bevara och tillhandahålla fysiskt och digitalt material som behövs för att fullgöra denna uppgift. Myndigheten ska genom verksamheten bidra till den svenska forskningens kvalitet och det demokratiska samhällets utveckling.

Myndigheten ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet i enlighet med 18 § bibliotekslagen.

KB:s yttrande begränsar sig till i första hand på förslagets påverkan på KB:s uppdrag och i andra hand på hur beredningens förslag påverkar olika typer av bibliotek inom det allmänna biblioteksväsendet.

Sammanfattning

KB delar inte beredningens bedömning att bibliotek och bibliotekstjänster är en fritids- och kulturverksamhet. KB och andra bibliotek är grundläggande resurser för forskning, utbildning, vård och, inte minst för resurssvaga kategorier av innevånare, en nödvändighet för att kunna utöva sina rättigheter och skyldigheter.

KB:s bedömning är att begränsning av tillgången till fysiskt källmaterial för forskning kommer att öka behovet av digitalt tillgängliggörande vilket medför ökade kostnader för digitisering, digital infrastruktur och licensiering av upphovsrättsligt material för fjärråtkomst.

Begränsning av fysisk tillgång till källmaterial och bibliotekstjänster kommer att ha en negativ påverkan på organisationers möjligheter att fullfölja sina uppgifter inom forskning, vård och utbildning.

Begränsning av fysisk tillgång till biblioteksresurser och bibliotekstjänster kommer att begränsa medborgarnas möjligheter att utöva sina medborgerliga rättigheter och skyldigheter med påföljd att resiliensen över lång tid minskar och mottagligheten för miss- och desinformation ökar.

9.7 Det bör införas en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

KB instämmer i förslaget att det bör införas en lag om samhällsinriktade skyddsåtgärder.

9.9 Allmänna utgångspunkter som bör gälla för samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Beredningens förslag: Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får meddelas endast för att motverka spridning av en viss samhällsfarlig sjukdom.

De får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

De ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och på respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

När föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder rör verksamheter, sammankomster och tillställningar som riktar sig till barn ska i det som bedöms vara barnets bästa särskilt beaktas.

KB instämmer i förslaget om allmänna utgångspunkter.

KB instämmer inte i beredningens förslag att all biblioteksverksamhet ska bedömas som fritids- och kulturverksamhet. KB ifrågasätter den bedömningen starkt. Detta kommenteras närmare under avsnitt 9.12.1

För att åtgärderna ska bli proportionerliga måste man ta hänsyn till de olika bibliotekstypernas ändamål och målgrupper och vilken skada respektive nytta åtgärderna medför för dem.

Analysen måste vila på en fin granulitet, Saknas den kunskapen kan man inte göra en proportionalitetsbedömning.

KB instämmer i att åtgärderna ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Med anledning av Covid 19-pandemin har konsekvenserna av nedstängning eller begränsning av tillgång till bibliotekstjänster utretts både nationellt och internationellt och det finns ett omfattande empiriskt material som visar på de skadliga effekter begränsning av tillgång till källmaterial och till bibliotekstjänster medför. Detta gäller bland annat forskningens behov av källmaterial, studenters tillgång till kurslitteratur och annat källmaterial och sjukhusbibliotekens tillgång till referensmaterial. Det finns därför evidens för att tillgången till källmaterial och bibliotekstjänster är en viktig del i det civila försvaret och en förutsättning för medborgarnas uthållighet i krislägen.

9.11 Skyldighet att motverka smittspridning

KB instämmer i förslaget att enskilda, såväl individer som organisationer har det primära ansvaret för att förhindra smittspridning. Det är först när detta visa sig vara otillräckligt som tvångsmedel bör införas.

Uppföljningen av bibliotekens åtgärder för att minska smittspridningen av Covid 19 har visat att bibliotekens huvudmän haft förmågan att vidta väl avvägda åtgärder mot smittspridning.

9.12.1 Vissa verksamheter som är öppna för allmänheten

KB motsätter sig förslaget i den delen som biblioteksverksamhet definieras.

KB motsätter sig utredningens definition av bibliotek som fritids- och kulturverksamhet som är öppen för allmänheten (s. 693) och de följer resonemanget får när det gäller stängning av bibliotek. KB menar att utredningens resonemang bland annat kan få till följd att samhällsviktig forskning hindras och att vårdpersonal inte får tillgång till aktuell forskning.

KB anser att det är olämpligt att generellt stänga alla bibliotek helt under en längre tid. En lagstiftning för framtida pandemier behöver balansera behovet av att begränsa smittspridning mot den samhällsviktiga funktion alla typer av bibliotek har och som beskrivs i det följande..

Bibliotek är viktiga infrastrukturer för forskningsinformation och tillförlitlig information till allmänheten. Det är en infrastruktur som snarare ska skalas upp och bidra i större utsträckning vid ett krisläge, under förutsättning att medel tillförs, än att stänga så som utredningen föreslår.

Att betrakta bibliotek som en allmän kulturverksamhet eller mötesplats som går att stänga ned vid smittspridning i samhället går också mot regeringens nationella biblioteksstrategi, som antogs i april 2022. Där skriver regeringen att biblioteken fyller en funktion inom totalförsvarets civila del. I grund och botten, menar regeringen, handlar det om att värna tillgången till faktabaserad och trovärdig information i såväl fredstida normallägen som vid fredstida krissituation och krig (Kulturdepartementet: Strategi för ett starkt biblioteksväsende 2022–2025).

KB menar att, för att förstå konsekvenserna av att stänga ”bibliotek” måste man titta på de konsekvenser en stängning får för den primära målgruppen för en viss bibliotekstyp och den primära målgruppens verksamhet.

KB som nationalbibliotek och som en nationell forskningsinfrastruktur

KB är Sveriges nationalbibliotek och en nationell forskningsinfrastruktur och tar emot nationalexemplaren av material som ska pliktlevereras enligt lag om pliktexemplar av dokument och lag om leveransplikt av elektroniskt material. Med undantag av tryckta skrifter finns pliktexemplar bara hos KB.

KB har också en kompletterande samling av material och personarkiv samt utländsk litteratur främst inom humaniora och samhällsvetenskap. Med undantag från förvärvat utländsk litteratur och upphovsrättsligt fritt digitalt material kan man bara ta del av KB:s samlingar i KB:s lokaler av bevarande skäl och av upphovsrättsliga skäl.

KB:s samlingar har ett mycket stort forskningsvärde för forskare i hela Sverige och i utlandet.

Andra biblioteks uppdrag och målgrupper

Lärosätesbiblioteket har forskare och studenter som primära målgrupper. En stängning av lärosätesbiblioteket kan få till följd att såväl studier som forskning försenas eller inte kan bedrivas om informationsförsörjning och tillgång till källmaterial inte kan garanteras. Viktigt forskningsmaterial finns på lärosätesbiblioteket i form av primär- och sekundärkällor i både digital och analog form. Såväl forskare som studenter är beroende av tillgång till materialet. Utöver det behöver studenter tillgång till kurslitteratur som till stora delar består av tryckta böcker. Studenter behöver även tillgång till studieplatser och annan utrustning som finns i lärosätesbiblioteket.

Specialbibliotek har forskare och experter som primära målgrupper. Även här blir konsekvensen vid stängning att forskare och experter inte får tillgång till forskningsmaterial och forskningsinformation och att forskning försenas eller förhindras.

Allmänheten har tillgång till lärosätesbibliotek och flertalet specialbibliotek men är inte den primära målgruppen. En stängning för allmänheten när det gäller lärosätesbibliotek och specialbibliotek får, enligt KB:s bedömning, mindre konsekvenser än en stängning som innefattar alla besökare oavsett lärosätes- och specialbibliotekens primära målgrupper och dess verksamhet.

Sjukhusbibliotek tillhandahåller medicinsk facklitteratur och aktuell forskning i första hand till vårdpersonal och studenter. Att vårdpersonal har tillgång till aktuell forskning bör ses som väsentligt i händelse av en pandemi och en stängning kan leda till att vårdpersonal inte får del av relevant forskning. Sjukhusbiblioteket fyller en viktig funktion för att tillhandahålla biblioteksresurser så att inskrivna patienter kan utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter och ta del av medier under sjukhusvistelsen.

Skolbibliotek har elever som primär målgrupp och ska främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Skolbiblioteket bör därför vara öppna i samma utsträckning som skolan är öppen.

Folkbibliotek har allmänheten som målgrupp. KB menar trots det att folkbiblioteket bör ha öppet, självklart med begränsningar som tar hänsyn till smittläget. KB menar att under kriser behöver invånarna få tillgång till information och folkbiblioteket är en garant för detta. För att tillgången ska bli jämlik så som bibliotekslagen (2013:801) förskriver behöver en pandemilag reglera i vilken omfattning folkbiblioteket ska vara öppna snarare än att beordra en stängning. Risken finns annars att olika kommuner tar olika beslut i en krissituation.

Sammanfattningsvis i den här delen är det uppenbart att beredningens definition av bibliotek som en fritids- och kulturverksamhet är för grov och att smittskyddsåtgärder som riktar sig mot samtliga bibliotek utan urskiljning inte kommer att vara ändamålsenliga eller proportionerliga. Definitionen strider också mot 2 i Bibliotekslagen om det allmänna biblioteksväsendets ändamål:

”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”.

9.13.1 Hänsyn ska tas till smittspridning i olika typer av verksamheter, sammankomster och tillställningar

KB instämmer i förslagen och hänvisar till KB:s inställning i avsnitt 9.12.1

9.13.4 Underställning till riksdagen bör inte krävas

KB motsätter sig förslaget.

KB förespråkar att regeringens föreskrifter om att vidta konkreta samhällsinriktade skyddsåtgärder ska underställas riksdagen i den ordning som gällde enligt Covid 19-lagen.

Det är bara genom parlamentarisk beredning som det är möjligt att bedöma om de allmänna förutsättningarna i 3 kapitlet i författningsförslaget är uppfyllda, det vill säga att kraven på proportionalitet, evidens, respekt för människors lika värde samt hänsyn till barnens bästa kan granskas och ifrågasättas. Detta gäller alla åtgärder, men i synnerhet föreskrifter om att stänga bibliotek eller andra verksamheter.

9.19 Kompletterande åtgärder för den som berörs av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

9.19.1 Åtgärderna innebär kostnader och inkomstbortfall för de verksamheter som berörs.

KB instämmer i förslaget.

För KB:s del som nationalbibliotek och som en del av den nationella forskningsinfrastrukturen innebär begränsad fysisk tillgång till källmaterial en ökad efterfrågan på digital tillgång.

Den största delen av det källmaterial som finns i KB:s samlingar finns bara på KB och är tillgängliga i fysisk form eller digital form i KB:s lokaler av bevarandeskäl och av upphovsrättsliga skäl.

Digital fjärråtkomst innebär ökade kostnader för digitisering av material som inte är digitalt fött.

Fjärråtkomst i digital form är också ett sådant upphovsrättsligt förfogande som kräver upphovsrättshavarnas godkännande enligt upphovsrättslagen. Någon inskränkning i upphovsrätten för fjärråtkomst vid begränsad åtkomst på grund av pandemi eller andra nödlägen finns inte. Fjärråtkomsten är därför beroende av vilka avtal KB och rättighetshavarna kan förhandla fram och är då beroende av parternas inställning och kostnaderna för åtkomsten.

Någon beredskap för den typen av ökade kostnader finns inte i den löpande finansieringen av KB:s verksamhet och är beroende av att extra medel tillförs. Under Covid 19-pandemin betalades dessa licenskostnader av KB:s löpande anslag. Detta var möjligt eftersom det rörde sig om en relativt kort tidsperiod

Motsvarande resonemang är också relevant för andra bibliotekstyper där tillgången till fysiskt material begränsas helt eller delvis.

Frånvaron av digitalt material innebär i praktiken en synnerligen betydande inskränkning i tillgången på biblioteksresurser.

Resonemanget utvecklas också under avsnitt 14.3.1.

10.9.6 Snabbstarta allsidig pandemiforskning

Betänkandet berör inte KB:s särställning som nationalbibliotek och en nationell forskningsinfrastruktur för forskares behov av tillgång till källmaterial. En nationell beredskap behöver finnas så att exempelvis KB kan ges extra resurser för att lösa ”nödlicenser” till forskare. Som KB skrev i sitt Remissvar över Socialdepartementets promemoria Covid-19-lag (S2020/09214) under pandemin: ”Situationen kan få konsekvenser för individens möjlighet att till exempel avsluta ett examensarbete, skriva klart en doktorsavhandling eller fortskrida i ett forskningsprojekt.”

KB anförde då även att dessa samlingar är unika och där finns det inte några andra alternativ än just KB:s exemplar. Avseende KB:s stora samlingar av audiovisuellt material, bilder, böcker och handskrifter finns dessa till övervägande del endast tillgängliga i KB:s lokaler i Stockholm. Under Covid 19-pandemin gick dessa samlingar inte att tillgängliggöra i samma omfattning som normalt då resandet var omgärdat av restriktioner. KB ersatte under pandemin i så stor utsträckning som möjligt personliga besök med digital tillgång till material i KB:s samlingar, anpassade processerna för digitisering och slöt så kallade ”nödlicenser”

med rättighetsorganisationer för att möjliggöra digital access till mycket av KB:s material, främst för forskare och forskarstuderande (se även kommentar till 14.3.1).

10.9.7 Följ upp och lär av en pandemi

I avsnittet betonas betydelsen av att ta vara på erfarenheter från tidigare kriser för att möjliggöra ett lärande och därmed stärka beredskapen inför framtida krissituationer. Under covid-19-pandemin fick därför Riksarkivet ett särskilt uppdrag att stötta ett utökat bevarande av arkivhandlingar med syfte att kartlägga vad som har hänt, utvärdera åtgärder och möjliggöra ansvarsutkrävande (s. 984). Det bör dock noteras att arkivhandlingar i detta sammanhang utgör en begränsad del av den samlade information som produceras och kommuniceras i samband med en krissituation. För att säkra den kartläggning, utvärdering och det ansvarsutkrävande som efterfrågas bör uppdraget att bevara information därför vidgas till att också omfatta andra materialkategorier än enbart arkivhandlingar.

KB kan genom sitt insamlingsuppdrag, som omfattar både pliktbaserad och kompletterande insamling (med möjlighet att inriktas på särskilda händelser) bidra med ett viktigt komplement i detta sammanhang genom att dokumentera och bevara opinionsbildning, informationsspridning och debatt i olika medier – tryck, radio, tv och webb – i samband med en krissituation. En förutsättning för denna breda insamling är att KB har legala möjligheter att samla in och bevara yttryck för samtiden bland annat på sådant sätt som föreslås av pliktmaterialutredningen (SOU 2021:32).

14 Förslagets konsekvenser

14.3.1 Den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Som slås fast i 14.1 syftar utredningens bedömningar och förslag till att stärka beredskapen inför en framtida pandemi och att så långt som möjligt hålla samhället i gång under en pandemi eller annan omfattande smittspridning. KB anser att en konsekvens för det offentliga som behöver lyftas i utredningen är vikten av att säkra upp bibliotekens förmåga att ge digital tillgång till källmaterial och medietjänster när accessen till delar av samhället begränsas.

Digital access till källmaterial och e-medier behövs för att forskning och undervisning på högre nivå ska kunna fortgå, för att medicinsk personal ska ha tillgång till relevanta databaser och elektroniska resurser för att utbilda sig och hålla sig uppdaterad om den senaste forskningen kring pågående pandemi och för bred tillgång till information och faktabaserad kunskap, nödvändig för att stärka samhället och skydda mot desinformation. Behovet gäller alla bibliotekstyper och kräver både en fungerande digital infrastruktur och medel för att finansiera tillfälliga avtalslicenser för utökad tillgång till källmaterial och allmän tillgång till e-medier.

Det här är slutsatser som också Post och telestyrelsen kommit fram till i rapporten ”Digital omställning till följd av covid-19” (PTS-ER-2021:1).

KB:s utvärdering av tillfälliga nödlicenser under Covid 19-pandemin visar på behovet av att kunna förhandla fram och finansiera tillfälliga avtalslicenser för access till KB:s källmaterial för att forskning och högre utbildning ska kunna löpa på samtidigt som upphovsrätten värnas. För att kunna förhandla fram nödvändiga avtal för utökad digital access krävs att medel från staten skjuts till. Det krävs också att biblioteken redan före en pandemi har haft förutsättningar att utveckla nödvändig digital infrastruktur och digitisera sina samlingar.

KB instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av utjämnande åtgärder för att kompensera olikvärdig lokal tillgång till offentlig service. Redan i remissvaret till utredningen om en covid 19-lag lyfte KB att folkbibliotekens budget för e-medier blev så hårt ansträngd under pandemin att vissa kommuner återkommande behövde strypa tillgången till e-böcker då det ekonomiska taket överskridits. Även bristen på en gemensam digital biblioteksinfrastruktur ledde till att likvärdigheten mellan olika kommuners biblioteksverksamhet minskade när biblioteken ställt om till en mer digital verksamhet. Detta bör beaktas och ingå i en beredskap inför eventuella storskaliga begränsningar i tillgången till biblioteksverksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av Riksbibliotekarien Karin Grönvall efter föredragning av verksjuristen Mats Niklasson. I ärendets slutliga handläggning har även handläggarna Elisabet Rundqvist, Christopher Natzén, Lars Björk Christine Wallén, och Lovisa Karlsson Kjellin deltagit.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrifter.

Karin Grönvall

Mats Niklasson