

Remissvar över Socialdepartementets promemoria Covid-19-lag

Kungliga biblioteket, KB, lämnar härmed synpunkter på promemorian Covid-19-lag.

Sammanfattning

KB avstår att lämna synpunkter på lagstiftningen generellt, men anser att lagens tillämpning på det allmänna biblioteksväsendet bör förtydligas främst utifrån olika bibliotekstyper och huvudmän.

KB anser också att det bör göras mer vägledande uttalanden om hur proportionalitetsbedömningen ska göras när åtgärder mot bibliotek övervägs, beaktat att bibliotek är en lagstadgad och samhällsviktig verksamhet. Det särskiljer bibliotek från andra verksamheter inom lagförslagets ”platser för fritids- eller kulturverksamhet”.

Sammantaget anser KB att lagförslaget brister i tydlighet både gällande vilka biblioteksverksamheter som omfattas, och i hur bibliotekens särställning som samhällsviktig verksamhet ska beaktas i relation till övrig verksamhet inom förslagets ”platser för fritids- eller kulturverksamhet”.

KB framhåller också behovet av en samlad digital infrastruktur av bibliotekstjänster för att upprätthålla likvärdighet i de fall då verksamheten på plats kraftigt begränsas.

Inledning

KB kommer att besvara promemorian ur två perspektiv:

a) som biblioteksmyndighet med uppdrag att ha nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.
(18 § SFS 2013:801)

b) som nationalbibliotek med uppdrag att samla in, beskriva, bevara och tillhandahålla fysiskt och digitalt material som behövs för att fullgöra myndighetens uppgifter.

KB vill framhålla att det allmänna biblioteksväsendet under den pågående pandemin tar ett stort ansvar och bedriver en samhällsviktig verksamhet i den svåra situation som Sverige befinner sig i. Med nytänkande och kreativitet har biblioteken ställt om för att så långt som möjligt uppfylla sina uppdrag, tillfredsställa användarnas behov och samtidigt iaktta de föreskrifter och riktlinjer som utfärdats angående smittskydd.

KB har under pandemin återkommande samlat in uppgifter om hur biblioteken, och då framför allt folkbiblioteken, förändrat sina verksamheter och har därför god kännedom om hur medborgarnas tillgång till biblioteksverksamhet påverkats under pandemin.

Avsnitt 9.2 – Platser för fritids- eller kulturverksamhet

Definitionen av bibliotek

KB anser att begreppet *bibliotek* inte är tillräckligt tydligt definierat, och att användningen av begreppet inte tar hänsyn till och gör skillnad på olika bibliotekstypers skilda funktioner och målgrupper.

KB anser att begreppet bibliotek och lagens tillämpningsområde på bibliotek bör ha som utgångspunkt de bibliotekstyper och huvudmän som anges i 1 § bibliotekslagen (SFS 2013:801).

I bibliotekslagen är det initialt två paragrafer som KB önskar lägga fokus på, dels tillämpningsområdet, dels ändamålet:

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av:

1. folkbibliotek,

2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. högskolebibliotek,
5. lånecentraler, och
6. övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Ändamål

2 § 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. SFS 2013:801

Med utgångspunkt i dessa två paragrafer menar KB att promemorians lagförslag och motivtext brister i klarhet. Uppräkningen i 9.2 är varken tillräckligt tydlig eller helt korrekt med tanke på det grundläggande uppdrag det allmänna biblioteksväsendet har. Vi menar också att det förtydligande som finns under promemorians avsnitt ”ord och uttryck” inte är tillräckligt. Lagförslaget förlägger bibliotek i ”platser för fritids- eller kulturverksamhet” utan att tillämpa de avgränsningar som redan finns genom tillämpningsområdet för bibliotekslagen.

KB menar att förutsättningarna för biblioteksverksamheten inom forskning och utbildning skiljer sig på ett betydande sätt från de kommunala biblioteksverksamheterna och att det antingen behöver förtydligas, eller att det tillfogas ytterligare en kategori där samtliga bibliotek; folk- och skolbibliotek, universitets- och högskolebibliotek, specialbibliotek och sjukhusbibliotek kan ingå, och där kopplingen till forskningens infrastruktur tydliggörs.

Att stoppa fysisk tillgång till alla bibliotekstyper generellt är ett mycket stort ingrepp som allvarligt påverkar informationsförsörjningen såväl för den enskilde individen, som för yrkeskategorier som i sitt arbete är beroende av bibliotek. Mycket av biblioteksverksamheten bedrivs digitalt och det är viktigt att tydliggöra att all platsbunden verksamhet kan bedrivas utan inskränkningar. Under pandemin har till exempel flera sjukhusbibliotek ställt om sin verksamhet för att fokusera på högspecialiserad informationsförsörjning om covid-19 genom att göra den absolut senaste forskningen tillgänglig för vårdprofessionen. KB ser inte att denna biblioteksverksamhet, i den utsträckning den utförs inom bibliotekets lokaler, utifrån proportionalitetsprincipen bör

inkluderas i en generell stängning av fysiska bibliotekslokaler. KB menar att detta är ett exempel där lagstiftningen behöver vara mer träffsäker för att inte få oönskade effekter eller ge upphov till tolkningsproblem vid tillämpningen.

Proportionalitetsbedömning och Covid-19-lagen i förhållande till bibliotekslagen

KB vill framhålla vikten av en proportionalitet mellan de föreskrifter om begränsad tillgänglighet som lagen möjliggör och de negativa konsekvenser som uppstår för såväl individer som samhället i stort, när tillgången till biblioteksverksamhet begränsas för enskilda personer. Biblioteken har en viktig och lagstadgad roll att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Bibliotek har en avgörande roll i landets infrastruktur, inte enbart för kulturupplevelser, utan även för utbildning, informations- och kunskapsinhämtning. Folkbiblioteket är en viktig plats och funktion för socioekonomiskt svaga grupper och för personer som lever i olika slags utanförskap. De som inte behärskar digital teknik och digitala verktyg får möjlighet att utveckla färdigheterna genom bibliotekens arbete med digital delaktighet. Därtill söker sig många till folkbibliotek för att sköta ärenden såsom att betala räkningar, skriva ut och skanna blanketter. Inte sällan handlar det om kontakter med andra samhällsfunktioner som saknar lokala kontor, såsom Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, socialtjänst och privata banker. Dessa användare saknar ofta annan plats att gå till för att lösa sina behov.

Barn och unga har behov av öppna bibliotek för att stimulera läsning och läslust. Folkbiblioteken ska enligt bibliotekslagen ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning. Den omfattande verksamhet för barn och unga som bedrivs på våra folkbibliotek har stor betydelse för utvecklingen av ungas läsfärdigheter och språkutveckling. Vidare används folkbiblioteken av studerande i alla åldrar som går till biblioteket för att göra läxor eller studera.

Högskolestudenter utnyttjar i stor utsträckning sina respektive bibliotek som plats för att låna kurslitteratur och som studie- och grupparbetsplats, medan informationsförsörjning, handledning och kurser som drivs från biblioteket har kunnat ske digitalt. Många studenter har inte bostad som medför en välfungerande arbetsmiljö, särskilt de internationella studenterna har förväntningar på och behov

av en biblioteksmiljö för sina studier. Även socioekonomiska faktorer, såsom trångboddhet, medför stora behov av öppna biblioteksrum för studier.

I promemorian till covid-19-lagen betonas att bestämmelserna i bibliotekslagen måste beaktas vid införandet och utformningen av begränsningar som avser bibliotek. Det bör också, inom ramen för en proportionalitetsbedömning, beaktas att bibliotek är en samhällsviktig verksamhet, bl.a. genom att ge var och en möjlighet att använda internet och söka information. Detta, menar KB, särskiljer biblioteken från övriga ”platser för fritids- eller kulturverksamhet”, något som bör beaktas i det fall att risk för spridning av covid-19 föranleder krav på begränsningar av den fysiska biblioteksverksamheten.

Kungliga biblioteket anser mot bakgrund av detta att det är olämpligt att generellt stänga alla bibliotek helt och hållet under en längre tid och uteslutande hänvisa till digitala alternativ eller andra sätt att låna biblioteksmedier. En covid-19-lag behöver balansera behovet av att begränsa smittspridning genom att stänga ”platser för fritids- eller kulturverksamhet” mot det breda samhällsviktiga uppdrag bibliotek i allmänhet, och i synnerhet folkbiblioteken har.

Likvärdighet

KB vill i detta avsnitt rikta uppmärksamhet mot att lagstiftaren vid införandet av bibliotekslagen bedömde behovet av en enhetlig och likvärdig biblioteksservice som tillräckligt tungt skäl för att införa en lagstiftning som garanterar medborgarna en viss service, även om den därmed i viss mån begränsar det kommunala självstyret.¹ KB har, som den myndighet som ansvarar för att ha en nationell överblick, under pandemin följt utvecklingen av tillgång till kommunal biblioteksverksamhet genom datainsamling från alla 290 kommuner och ser att variationen är större än önskvärt sett till lagstiftarens strävan att erbjuda likvärdig tillgång.

Genom att länsstyrelserna föreslås ges rätt att meddela föreskrifter på regional och lokal nivå och att tillse att föreskrifterna efterlevs ser KB en risk i att reglerna kommer att tillämpas olika av olika länsstyrelser. Detta innebär en ojämlik tillgång till bibliotekens resurser mellan olika platser.

KB vill med detta betona vikten av likvärdigheten i hela landet. KB har uppfattat att kommuner och regioner sökt vägledning för vilka

¹ Prop 2012/13:147 s.52

avvägningar som bör göras i biblioteksverksamheten med anledning av pandemin. Modeller med olika steg av tillgång till biblioteket och dess tjänster har tillämpats av flera europeiska länder, bland annat har Irland definierat nivåer av biblioteksverksamhet kopplat till olika nivåer av smittspridning. Det gör att det finns en förutsägbarhet och en likvärdighet mellan olika orter.

KB har genom nätverk i Europa tagit del av erfarenheterna från ett antal länder som har tillämpat full nedstängning och återöppningsplaner med gradvis öppning av folkbiblioteken. Det finns således ett rikt evidensbaserat material från andra länder att utgå från när nivåer konstrueras som både tillfredsställer smittskyddet och tillgången till biblioteksverksamhet.

KB vill också understryka att även om mycket skiljer olika bibliotekstyper åt så fungerar biblioteken också som ett samlat system. Under pandemins olika inskränkningar av bibliotekens fysiska tjänster så förefaller det som att besökarflöden styrs om mellan olika bibliotekstyper och huvudmän. Genom spridda vittnesmål konstaterar vi att om en kommun stängt ned sin datorhandledning så har besökare sökt sig till en annan kommun; har högskolebiblioteken eller nationalbiblioteket stängt sina läsplatser så har studenter sökt sig till de lokala folkbibliotek som haft öppna läsplatser, och vice versa. Vi menar att det är viktigt att inte styra flödet av användare till andra bibliotekstyper, eftersom det leder till större koncentration av besökare på vissa platser och fler resor mellan biblioteken, vilket inte gynnar behovet av att begränsa smittspridningen.

Behov av nationella digitala bibliotekstjänster

När tillgången till den fysiska folkbiblioteksverksamhet kraftigt begränsats under pandemin så har den digitala verksamheten växt i betydelse. KB har genom kontakter med ett antal kommuner uppfattat att budgeten för e-medier har blivit hårt ansträngd under pandemin. I vissa kommuner stryps tillgången till e-böcker återkommande då det ekonomiska taket överskridits. I en situation där tillgången till det fysiska biblioteket kraftigt begränsats är detta allvarligt i relation till bibliotekslagens skrivning om fri tillgång till biblioteksverksamhet för alla. Här är det viktigt att det tillskjuts resurser för att kunna upprätthålla verksamheten.

Pandemin har med tydlighet visat det stora behovet av nationella digitala bibliotekstjänster som ersättning och komplement när tillgången till bibliotekets tryckta samlingar begränsas. Med ett utbyggt nationellt digitalt bibliotek hade Sverige stått bättre rustat när covid-19

hastigt ändrade förutsättningarna för biblioteken. KB menar att bristen på en gemensam digital biblioteksinfrastruktur har lett till att likvärdigheten mellan olika kommuners biblioteksverksamhet minskat när biblioteken ställt om till en mer digital verksamhet. Detta bör särskilt beaktas och ingå i en beredskap inför eventuella storskaliga begränsningar i tillgången till biblioteksverksamhet. KB hänvisar här till reformförslagen² som lämnades i samband med förslaget till nationell biblioteksstrategi ”Demokratins skattkammare” som överlämnades till regeringen i mars 2019.

Kungliga bibliotekets roll som Sveriges nationalbibliotek

KB har genom lagstiftning och instruktion uppdraget att samla in, beskriva, bevara och tillhandahålla det svenska material som faller under pliktlagstiftningen, i alla dess former. Utöver plikten samlar KB in ytterligare material av en rad olika materialtyper genom gåvor, förvärv, donationer och så vidare. Det betyder att KB i många fall har material som är unikt och där det inte finns några andra alternativ än just KB:s exemplar.

KB:s stora samling av audiovisuellt material, bilder, böcker och handskrifter finns tillgänglig i våra lokaler i Stockholm. Under pandemin har samlingarna inte kunnat tillgängliggöras i samma omfattning som normalt då det oftast kräver ett fysiskt besök i Stockholm, och resandet varit omgärdat av restriktioner. KB har i så stor utsträckning som möjligt ersatt personligt besök med digital tillgång till material i KB:s samlingar, anpassat processer och slutit så kallade ”nödlicenser” med rättighetsorganisationer för att möjliggöra digital access till mycket av KB:s material, främst för forskare och forskarstuderande. Även accessen till tjänsten Svenska dagstidningar utvidgades till att vara fritt tillgänglig i hela Sverige under april och maj, något som blivit mycket uppskattat bland såväl forskare som allmänhet.

Genom att KB endast har haft öppet för användare som förbokat sitt besök har antalet besökare och tidpunkt för besöken kunnat styras till en nivå som motsvarat tidigare smittskyddsrekommendationer.

Efter de nya restriktioner som meddelades den 18 december har KB stängt det fysiska biblioteket helt för användarna. Vi ger fortfarande service digitalt i den utsträckning som är möjligt inom

² Reformpaket

https://www.kb.se/download/18.6e28c3bf1694cc0bf9e21c/1572359253549/Reformpaket_nationell_biblioteksstrategi.pdf

upphovsrättslagarnas ramar. Situationen kan få konsekvenser för individens möjlighet att t.ex. avsluta ett examensarbete, skriva klart en doktorsavhandling eller fortskrida i ett forskningsprojekt. Det är en stor begränsning av möjligheterna att bedriva forskning och högre studier, och också i allmänhetens tillgång till det gemensamma kulturarvet.

Karin Grönvall
Riksbibliotekarie

Anja Dahlstedt
Avdelningschef
Föredragande

I beredningen har säkerhetschef Anders Bessier, verksjurist Mats Niklasson och handläggare Elisabet Rundqvist deltagit.