

Kungliga bibliotekets synpunkter på Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier

Sammanfattning

Med bakgrund i rådande lagstiftning och erfarenheterna av covid-19-pandemin, vill KB framhålla viktiga hänsynstaganden för en författningsberedskap inför framtida pandemier.

En lagstiftning för framtida pandemier behöver balansera behovet av att begränsa smittspridning mot det breda samhällsviktiga uppdrag bibliotek i allmänhet, och i synnerhet folkbiblioteken, har. Den måste förhålla sig till Bibliotekslag (2013:801), och garantera en viss nivå av grundläggande service som ska upprätthållas av alla kommuner. KB anser vidare att det är olämpligt att generellt stänga alla bibliotek helt och hållet under en längre tid.

Kommande lagstiftning behöver även ta hänsyn till att olika bibliotekstyper har skilda funktioner och målgrupper. Tydliga definitioner är viktigt för att inte skapa oönskade effekter eller ge upphov till tolkningsproblem vid tillämpningen. Det är viktigt att tydliggöra att all platsbunden verksamhet kan bedrivas utan inskränkningar.

En kommande pandemilagstiftning behöver särskilja biblioteken från övriga fritids- och kulturverksamheter. Biblioteken har en viktig och lagstadgad roll att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning enligt 2 § Bibliotekslagen.

Delar av innehållet i denna skrivelse är hämtat från KB:s tidigare remissvar över Socialdepartementets promemoria Covid-19-lag, dnr S2020/09214.¹

¹ Kungliga biblioteket (2020): *Remissvar över Socialdepartementets promemoria Covid-19-lag*. Dnr. KB 2020-1164

Relevant lagstiftning

Den lagstiftning som kom att ha störst direkt påverkan på biblioteksväsendet i Sverige var lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. (Covid-19-lagen). Lagen upphävdes 22 januari 2022.

Enligt 5 § Covid-19-lagen fick särskilda begränsningar avseende följande verksamheter och platser införas genom föreskrifter enligt 7-11 och 14 §§ eller genom beslut i enskilda fall enligt 16 § :

/.../

2. gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten,

Enl. 8 § Covid-19-lagen fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Folkhälsomyndigheten utfärdade rekommendationer bl.a. för bibliotek, senast 18 december 2020.²

På bibliotek kan såväl allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt 2 kap 3 och 4 §§ ordningslagen förekomma. Dessa kan vara i form föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Även andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster kan förekomma

Sammankomsterna och tillställningarna brukar vara del av bibliotekens programverksamhet riktad till större grupper, men eftersom bibliotek inte är offentlig plats är sammankomsterna och tillställningarna inte tillståndspliktiga.

Däremot får regeringen enl. 2 kap 15 § ordningslagen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att

² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/december/ytterligare-atgarder-for-att-bromsa-smitta-och-skydda-halsa/>

motverka epidemi eller för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen (1999:657).

Genom Covid-19-lagen begränsades också möjligheterna att arrangera allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

KB har ingen uppfattning om lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder påserveringsställen har påverkat tillgången till bibliotekens tjänster eller påverkat biblioteket på annat sätt.

KBs yttrande begränsar sig därför till vilken påverkan lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 haft på biblioteksverksamhet och vad som behöver göras i framtiden för att säkra allmän och lika tillgång till bibliotek under framtida pandemier.

Inledning

Kungliga biblioteket (KB) vill framhålla att det allmänna biblioteksväsendet under covid-19-pandemin tog ett stort ansvar och bedrev en samhällsviktig verksamhet i den svåra situation som Sverige befann sig i. Med nytänkande och kreativitet ställde biblioteken om för att så långt som möjligt uppfylla sina uppdrag, tillfredsställa användarnas behov och samtidigt iaktta de föreskrifter och riktlinjer som utfärdats angående smittskydd.

Detta uppmärksammades också i den nationella biblioteksstrategin som antogs i april 2022, där regeringen menar att erfarenheterna från pandemin visar att biblioteken kan spela en viktig roll i tider av kris. Dessutom skapar begränsad möjlighet att ta del av kunskap och oberoende information särskilt stora konsekvenser i en kristid. Vidare konstateras 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 krig³.

Det allmänna biblioteksväsendets verksamhet och syfte finns reglerat i Bibliotekslag (2013:801).

Begreppet bibliotek

Kommande lagstiftning behöver ta hänsyn till att olika bibliotekstyper har 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.

Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av:

1. folkbibliotek

³ Kulturdepartementet (2022): *Strategi för ett starkt biblioteksväsende 2022-2025*, s. 24

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

Folkbiblioteksverksamhet under covid-19-pandemin

I Sverige finns enligt den senaste nationella biblioteksstatistiken 1080 folkbibliotek. Innan pandemin skedde drygt 60 miljoner besök per år⁴. Enligt SOM-undersökningen besöker hälften av befolkningen bibliotek, varav knappt 30 % besöker biblioteket ofta⁵. Biblioteken är således en viktig samhällelig infrastruktur som förmedlar litteratur och kunskap, tillhandahåller datorer och studieplatser samt utgör en mötesplats för många. I bibliotekens kärnuppdrag ligger också att verka för medie- och informationskunniga medborgare, vilket blir särskilt viktigt i kristider.

Enligt Förordning (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket ansvarar KB för att ha nationell överblick över det svenska biblioteksväsendet. Under covid-19-pandemin samlade därför KB in uppgifter om hur biblioteken, och då framför allt folkbiblioteken, anpassade sin verksamhet utifrån rådande regler.⁶ Utifrån denna överblick drar vi följande slutsatser om bibliotekens verksamhet under covid-19-pandemin. Dessa lärdomar behöver tas i beaktande vid utformningen av kommande pandemilagstiftning.

Under covid-19-pandemin var helt stängda bibliotek ett undantag i Sverige. Många kommuner höll biblioteken öppna med begränsningar, med hänvisning till att biblioteket bedriver en samhällsviktig verksamhet. Biblioteken hittade successivt former för att anpassa verksamheten efter Folkhälsomyndighetens rekommendationer. Tillgång till medier och grundläggande tjänster erbjöds på nya och mer smittsäkra sätt, men självklart med stora begränsningar för fysiska besök.

Antalet fysiska besök på folkbiblioteken halverades under pandemiåren⁷. Även om biblioteken upprätthöll en anpassad form av service så var deras lokaler i perioder stängda för besök, alternativt fanns begränsningar för vad besökaren kunde göra där och hur länge.

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

⁴ Kungliga biblioteket (2022): *Bibliotek 2021*

⁵ Söderholm, Jonas, Ögland, Malin & Gunnarsson Lorentzen, David (2021), ur Ulrika Andersson, Anders Carlander, Marie Grusell & Patrik Öhberg (red) Ingen anledning till oro (?). Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet: Bibliotekens fortsatt starka trots kristid.

⁶ Rundqvist, Elisabet (2020): *Public libraries as a vital social function or something we can do without in times of crises. The Swedish reaction to Covid-19*. Alexandria 30:2-3, 247-255.
<https://doi.org/10.1177/09557490211002741>

⁷ Kungliga biblioteket (2022): *Bibliotek 2021*.

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 med hjälp av bibliotekens publika datorer och nätverk. Inte sällan handlar det om kontakter med andra samhällsfunktioner, såsom Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, socialtjänst och privata banker. I de fall dessa aktörer har fysiska lokala kontor, höll de vanligtvis sin fysiska kundtjänst helt stängd under pandemin. Under pandemin drog folkbiblioteken slutsatsen att denna biblioteksservice är helt avgörande att upprätthålla då dessa användare ofta saknade annan plats att gå till för att lösa sina behov.

KB anser mot bakgrund av detta att det är olämpligt att generellt stänga alla bibliotek helt och hållet under en längre tid. En lagstiftning för framtida pandemier behöver balansera behovet av att begränsa smittspridning mot det breda samhällsviktiga uppdrag bibliotek i allmänhet, och i synnerhet folkbiblioteken, har.

Bibliotek i köpcentrum och gallerior

Folkbibliotek är vanligtvis lokaliserade till platser där många människor rör sig i sin vardag, inte sällan i gallerior eller köpcentrum. Om kommande lagstiftning gör det möjligt att reglera dessa platsers öppethållande behöver det säkerställas att biblioteksverksamheten ändå kan fortgå⁸.

Forskningsbibliotek

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.

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. Mycket av biblioteksverksamheten bedrivs digitalt och det är viktigt att tydliggöra att all platsobunden verksamhet kan bedrivas utan inskränkningar.

⁸ Se 5 § i Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Tydliga definitioner är viktigt för att inte skapa oönskade effekter eller ge upphov till tolkningsproblem vid tillämpningen.

Proportionalitetsbedömning i förhållande till bibliotekslagen

Enligt den tidigare 8 § Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ingår bibliotek i kategorin fritids- och kulturverksamhet, som också exemplifieras med gym, djurparker och campingplatser.

KB vill peka på att kommande pandemilagstiftning behöver särskilja biblioteken från övriga fritids- och kulturverksamheter. Biblioteken har en viktig och lagstadgad roll att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning enligt 2 § Bibliotekslagen. Bibliotek har en avgörande roll i landets infrastruktur, inte enbart för kulturupplevelser, utan även för utbildning, informations- och kunskapsinhämtning. KB vill framhålla vikten av en proportionalitet mellan de föreskrifter om begränsad tillgänglighet som eventuell blivande pandemilagstiftning möjliggör och de negativa konsekvenser som uppstår för såväl individer som samhället i stort, när tillgången till biblioteksverksamhet begränsas för enskilda personer.

Likvärdig tillgång till samhällsviktig biblioteksverksamhet

Vid införandet av bibliotekslagen bedömde lagstiftaren att behovet av en enhetlig och likvärdig biblioteksservice i hela landet var ett tillräckligt tungt skäl för att införa en lagstiftning som garanterar medborgarna en viss service, även om den därmed i viss mån begränsar det kommunala självstyret⁹. Under covid-19-pandemin gjorde kommuner olika bedömningar av i vilken grad biblioteket skulle stängas eller inte, vilket medförde att medborgarnas tillgång till biblioteksservice skilde sig åt beroende på var i landet man bodde.

Den variation av bibliotekens öppethållande och tillhandahållande av tjänster som KB sett under pandemin bedömer vi är större än önskvärt sett till lagstiftarens strävan att erbjuda likvärdig tillgång. Att tillgången till biblioteken och deras tjänster har varierat har också gjort att personer i storstadsområdena sökt sig till de bibliotek som hållit exempelvis lokaler, datorer eller studieplatser öppna. Detta riskerar att leda till större koncentration av besökare på vissa platser och fler resor mellan biblioteken, vilket inte gynnar behovet av att begränsa en smittspridning.

I de fall bibliotekens öppettider och antalet besökare begränsas bör biblioteksservicen i större utsträckning kunna tillhandahållas digitalt för dem som ändå kan ta del av bibliotekens tjänster.

I december 2020 gick regeringen och Folkhälsomyndigheten ut med rekommendationen att alla kommuner skulle stänga de fritids- och kulturverksamheter som inte ansågs helt nödvändiga. Biblioteken, som uttryckligen omnämndes tillsammans med exempelvis badhus och museer, följde uppmaningen och stängde ner i rask takt. Redan efter några dagar

⁹ Prop 2012/13:147 s.52

omformulerades direktiven då det konstaterats att en sådan nedstängning stred mot 6 § bibliotekslagen där det slås fast att alla kommuner ska ha folkbibliotek tillgängliga för alla.¹⁰ Biblioteken kunde då åter öppna.

Samtidigt formulerar lagen inte vad ett folkbibliotek tillgängligt för alla i detalj innebär då det i viss mån ska vara möjligt att anpassa efter lokala förutsättningar och behov. I två fall har kommunens beslut att tillfälligt stänga bibliotekslokalerna för besökare laglighetsprövats i förvaltningsrätten. I båda fallen gav förvaltningsrätten kommunerna rätt att tillfälligt stänga bibliotekslokalerna eftersom tillgång till exempelvis böcker och datorer erbjöds på alternativa, om än begränsade, sätt.¹¹

En ny lagstiftning måste förhålla sig till bibliotekslagen, och garantera en viss nivå av grundläggande service som ska upprätthållas av alla kommuner. Erfarenheter från covid-19-pandemin visar att det är av absolut vikt att kommunen planerar för att tillhandahålla åtkomst till datorer och internet till allmänheten även i en krissituation som pandemin utgör. Vidare behöver det i kommunerna finnas medarbetare som stöttar allmänhetens informationsbehov och deras medie- och informationskunnighet.

Dessa funktioner och denna service behöver också finnas med i den lista med viktiga samhällsfunktioner i offentlig och privat verksamhet som MSB tillhandahåller¹².

Beslut

Karin Grönvall har beslutat detta yttrande. Anders Bessier har varit föredragande. I handläggningen har också Cecilia Ericson (handläggare Bibliotekssamverkan), Eleonor Grenholm (handläggare Bibliotekssamverkan), Mats Niklasson (verksjurist) och Philippa Andreasson (enhetschef Användartjänster) deltagit.

Beslutet har signerats elektroniskt.

Karin Grönvall

Riksbibliotekarie, Kungliga biblioteket

Anders Bessier

Säkerhetschef, Avdelningen för verksamhetsstöd

¹⁰ Eriksson, Thord (2020): Råden om stängda bibliotek har tagits bort. *Biblioteksbladet* 23 december. <https://www.biblioteksbladet.se/nyheter/nya-rad-om-biblioteken-kan-de-oppna-igen/>

¹¹ Dom i Förvaltningsrätten i Växjö, mål nummer 3948-20.
Dom i Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nummer 7619-20.

¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2021): *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*