

# Innehåll

<b>Promemorians huvudsakliga innehåll .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Författningsförslag .....</b>	<b>9</b>
<b>2 Bakgrund och utgångspunkter .....</b>	<b>15</b>
2.1 Bakgrund och närliggande utredningar .....	15
2.2 Kort om bibliotekslagens innehåll .....	16
2.3 Behovet av en översyn av bibliotekslagen .....	17
2.4 Sammanfattning av utvärderingen av bibliotekslagen.....	18
<b>3 En ny bibliotekslag.....</b>	<b>21</b>
3.1 Inledning.....	21
3.2 Det allmänna biblioteksväsendet .....	22
3.3 Ändamålsbestämmelsen .....	23
3.4 Ansvarsfördelning.....	24
3.5 Biblioteksplaner .....	26
3.6 Folkbibliotek.....	27
3.6.1 Definitioner, tillgänglighet och delaktighet.....	27
3.6.2 Allsidighet och kvalitet i bibliotekens utbud.....	29

3.6.3	Informationsteknik och formatneutrala bestämmelser .....	30
3.7	Särskilda målgrupper .....	31
3.7.1	Barn och ungdomar .....	31
3.7.2	Andra prioriterade grupper .....	33
3.7.3	Personer med funktionsnedsättning.....	34
3.7.4	De nationella minoriteterna .....	35
3.7.5	Personer med annat modersmål än svenska .....	36
3.8	Avgiftsfrihet .....	37
3.8.1	Avgiftsfria lån oavsett publiceringsform .....	37
3.8.2	Upphovsrättsliga frågor.....	38
3.8.3	Andra medier.....	40
3.9	Skolbibliotek.....	41
3.10	Regional biblioteksverksamhet och lånecentraler .....	42
3.11	Högskolebibliotek .....	44
3.12	Samverkan.....	44
3.13	Uppföljning .....	46
<b>4</b>	<b>Ikraftträdande och konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>49</b>
4.1	Ikraftträdande.....	49
4.2	Konsekvenser av förslagen .....	49
4.2.1	Allmänt.....	50
4.2.2	Ekonomiska konsekvenser.....	50
4.2.3	Övriga konsekvenser för kommuner och landsting .....	52
4.2.4	Effekter för jämställdheten.....	54
4.2.5	Övriga konsekvenser .....	54
<b>5</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>57</b>

5.1 Förslaget till bibliotekslag .....57

## Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag till en ny bibliotekslag. Förslaget syftar främst till att möta de omvärldsförändringar som skett sedan den nuvarande bibliotekslagens (1996:1596) tillkomst och behovet av att lagens tillämpning följs upp. Genom förslaget förstärks viktiga principer som att utlåning av litteratur ska vara avgiftsfri och att alla ska ha tillgång till biblioteksservice. Ett av de främsta motiven till att införa en ny lag i stället för att genomföra en omfattande revidering av den nu gällande är att öka lagens användarvänlighet.

Den nya lagen föreslås vara teknikneutral och särskilt ange att folkbiblioteken ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande. Ett kvalitetskrav föreslås genom en bestämmelse om att folkbibliotekens utbud och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. Särskilt prioriterade grupper, bland annat barn och ungdomar, lyfts fram i den nya lagen.

Ansvarsfördelningen mellan olika bibliotekshuvudmän fastställs tydligare. En förutsättning för förslagen är att folkbibliotekens verksamhet även fortsättningsvis ska vara ett kommunalt ansvar. Det innebär att bibliotekslagen inte ska föreskriva under vilka former kommuner ska erbjuda sin biblioteksservice och landsting ska bedriva sin biblioteksverksamhet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

# 1 Författningsförslag

## **Förslag till bibliotekslag**

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet.

Det allmänna biblioteksväsendet består av

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. sjukhusbibliotek,
5. högskolebibliotek,
6. lånecentraler, och
7. övriga offentligt finansierade bibliotek.

## **Syfte och ändamål**

**2 §** Biblioteken ska främja läsning och tillgång till litteratur. De ska också främja information, upplysning, utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksservice ska finnas tillgänglig för alla.

## **Ansvarsfördelning**

**3 §** Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda.

1. För folkbibliotek ansvarar kommunerna.

2. För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).
3. För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen.
4. För sjukhusbibliotek vid sjukhus med kommunalt huvudmannaskap ansvarar landstingen.
5. För högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.
6. För lånecentraler och övrig biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser är en uppgift för staten ansvarar staten.

### **Biblioteksplaner**

**4 §** Kommunerna och landstingen ska anta planer för sin biblioteksverksamhet.

### **Folkbibliotek**

**5 §** Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till kommuninvånarnas behov.

Folkbibliotekens utbud av litteratur, medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

Folkbiblioteken ska särskilt främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande.

### **Prioriterade grupper**

**6 §** Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur anpassad till deras behov.

7 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att erbjuda litteratur anpassad till deras behov.

8 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på

1. de nationella minoritetsspråken,
2. andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och
3. lättläst svenska.

### **Avgiftsfrihet**

9 § På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform.

Trots första stycket får folkbiblioteken ta ut

1. ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster, och
2. avgift för de fall låntagare inte lämnar tillbaka det som de har lånat.

### **Skolbibliotek**

10 § Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek. Det som anges om folkbibliotek i 6–8 §§ gäller även skolbibliotek.

### **Regional biblioteksverksamhet**

11 § Varje landsting bör bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet.

## Högskolebibliotek

12 § Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa bibliotek ska, inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan, svara för biblioteksservice samt i övrigt bistå och samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet i enlighet med vad som anges i 14 och 15 §§.

## Lånceutraler

13 § För en kompletterande medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånceutraler.

## Samverkan

14 § Bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka.

15 § Regional biblioteksverksamhet samt högskolebibliotek, lånceutraler och andra statligt finansierade bibliotek ska

1. avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande, och
2. i övrigt samverka med folkbiblioteken och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice.

Folkbiblioteken får ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

## Uppföljning

16 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick och ansvara för samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Myndigheten ska tillsammans med kommunerna och landstingen följa upp hur de planer för



biblioteksverksamheterna som antagits har utformats och hur de används.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013, då bibliotekslagen (1996:1596) ska upphöra att gälla.

## 2 Bakgrund och utgångspunkter

### 2.1 Bakgrund och närliggande utredningar

Biblioteken är en angelägen och högt uppskattad samhällelig resurs. Folkbiblioteken är i många kommuner den mest besökta offentliga institutionen. Bibliotekens verksamhet främjar på olika sätt tillgång till litteratur, läskunnighet, upplysning, samhällsinformation, utbildning och livslångt lärande samt kulturell verksamhet i övrigt.

Den nuvarande bibliotekslagen (1996:1596) trädde i kraft den 1 januari 1997. Behovet av en bibliotekslag hade dock diskuterats vid flera tillfällen tidigare.

Litteraturutredningen konstaterade 1974 i sitt huvudbetänkande Boken (SOU 1974:5) att biblioteksstandarden var ojämn i landet och förde bland annat en diskussion om en normerande bibliotekslag som skulle ange minimiregler för service och lagfästa principen om avgiftsfria boklån. Utredningen lämnade inte något förslag till en bibliotekslag. Regeringen avvisade tanken på en bibliotekslagstiftning men konstaterade att standardskillnaderna inom biblioteksverksamheten var stora och föreslog i stället andra insatser, bland annat bidrag till bokbussar, arbetsplatsutlåning och biblioteksupprustning (prop. 1975:20).

Den kulturutredning som tillsattes 1993 lämnade i betänkandet Kulturpolitikens inriktning (SOU 1995:84) förslag om att en bibliotekslag skulle införas. Med utgångspunkt i

betänkandet föreslog regeringen en bibliotekslag, som antogs av riksdagen (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129).

Bibliotekslagen omfattar hela det allmänna och offentligt finansierade biblioteksväsendet, det vill säga kommunala och statliga bibliotek. Lagen utgick från bedömningen att det var angeläget att vissa grundläggande principer inom det allmänna biblioteksväsendet lagfästes. Syftet med lagen var främst att säkerställa avgiftsfria boklån och ett över hela landet fungerande biblioteksnätverk.

Mot bakgrund av förändringar som skett på bokmarknaden, både vad gäller läsvanor och utgivning av böcker och tidskrifter, beslutade regeringen våren 2011 att tillsätta en kommitté – Litteraturutredningen (Ku2011:04) – med uppdrag att analysera litteraturens ställning i dag och identifiera utvecklingstendenser som förväntas kunna påverka litteraturområdet framöver. En målsättning med förslagen ska vara att de leder till ett ökat läsande och ett rikt utbud av kvalitetslitteratur. Kommittén ska bland annat analysera det allmänna biblioteksväsendets roll för att främja läsning och för spridning av kvalitetslitteratur och pröva de statliga stöden till bibliotekssektorn, till exempel vad gäller medieförsörjning. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2012.

## 2.2 Kort om bibliotekslagens innehåll

Den nuvarande bibliotekslagen innehåller i huvudsak bestämmelser om kommunernas skyldighet att tillhandahålla folkbibliotek, om folkbibliotekens avgifter, ansvarsfördelning och huvudmannaskap inom det allmänna biblioteksväsendet, samverkan mellan biblioteksverksamheterna, särskilda grupperns tillgång till folk- och skolbibliotek samt reglering av fjärrlånesystemet.

År 2004 infördes ett krav på kommuner och landsting att anta biblioteksplaner för sina biblioteksverksamheter (prop.

2004/05:1 utgiftsområde 17, bet. 2004:KrU1, rskr. 2004/05:97). Samtidigt infördes ett krav på samverkan mellan bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet.

### 2.3 Behovet av en översyn av bibliotekslagen

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utgiftsområde 17 s. 63) aviserade regeringen en översyn av bibliotekslagen i syfte att stärka bibliotekens roll och säkerställa tillgängligheten i framtiden.

Kulturutredningen behandlade i sitt betänkande i februari 2009 (SOU 2009:16) bland övriga kulturfrågor också de offentliga bibliotekens roll, i huvudsak folkbibliotekens. Utredningen konstaterade bland annat att biblioteket har en stark ställning som den mest besökta, och i de flesta kommuner även mest uppskattade, offentliga institutionen. En ökad samordning mellan olika delar av biblioteksväsendet skulle främja tillgängligheten och kvaliteten i verksamheten. Det noterades att ingen myndighet har i uppdrag att ställa upp kvalitetskriterier eller att utvärdera de biblioteksplaner som ska upprättas enligt bibliotekslagen. Kulturutredningen föreslog bland annat att Kungl. biblioteket skulle ges i uppdrag att svara för den nationella överblicken över biblioteksområdet.

Den 19 augusti 2009 fick den externa utredaren och bibliotekskonsulten Inger Eide Jensen i uppdrag att utvärdera bibliotekslagen. Syftet var att undersöka hur bibliotekslagen hade fungerat i praktiken och om målen med lagen hade uppnåtts. Uppdraget innebar bland annat att översiktligt kartlägga och analysera bibliotekslagens tillämpning inom biblioteksväsendet i allmänhet och folkbiblioteken i synnerhet, belysa relevanta omvärldsförändringar efter lagens tillkomst, överväga behovet av att revidera lagen och lämna förslag på eventuella ändringar samt överväga formerna för uppföljning och tillsyn av lagens tillämpning.

Resultatet av utvärderingen redovisades i april 2010 (Ku2009/1518/KV).

## **2.4 Sammanfattning av utvärderingen av bibliotekslagen**

I utvärderingen av bibliotekslagen konstateras att biblioteksväsendet har genomgått stora förändringar sedan lagens tillkomst 1997. Den digitala utvecklingen har satt tydliga avtryck i bibliotekens verksamhet och påverkat såväl medievanor som användningen av bibliotekens utbud av medier och tjänster. Att tillhandahålla datorer, internetuppkoppling och tillgång till databaser är en självklar uppgift för biblioteken i dag. Dessutom har sätten att framställa och distribuera kultur- och informationsbärande medier förändrats i grunden. Bibliotekens utlån av olika slags medier ställer krav på gemensamma lösningar när det gäller överenskommelser med upphovsmän och andra rättighetshavare.

Medievanorna har förändrats bland både barn och vuxna, vilket i sin tur påverkat förväntningarna på biblioteken och deras roll i det nya medielandskapet. Sverige har också alltmer blivit ett mångkulturellt samhälle, vilket tillsammans med utbildningsväsendets utveckling har haft stor betydelse för bibliotekens identitet och besökarnas behov och förväntningar.

Enligt utvärderingen har bibliotekslagen haft positiva effekter för folkbiblioteken, även om måluppfyllelsen kan vara svår att mäta. Lagens symbolvärde anses emellertid vara stort. Det faktum att biblioteksverksamheten är reglerad i lag har sannolikt även bidragit till att biblioteksfrågorna uppmärksammas mer både på regional och på kommunal nivå. Antagandet av biblioteksplaner har bland annat inneburit att olika samarbetsparter identifierats, vilket lett till ett ökat samarbete både lokalt och över länsgränserna. Det går däremot inte att bedöma vilken betydelse bibliotekslagen har haft när det gäller nivån på den offentliga finansieringen.

För skolbiblioteken och för forsknings-, högskole- och specialbiblioteken är det enligt utvärderingen svårt att bedöma om bibliotekslagen har haft någon egentlig betydelse. Högskolebiblioteken har haft en mycket positiv utveckling under de senaste tio åren, både vad gäller verksamhet och ekonomi, medan skolbiblioteken däremot har blivit färre och sämre utrustade.

I utvärderingen konstateras att bibliotekslagen inte har medfört några begränsningar eller hinder för biblioteksutveckling eller samarbeten. Utvecklingshinder har snarare handlat om svårigheter att tillgodose behoven av kompetensutveckling liksom behoven av övergripande strategier och ökade resurser.

Det är framför allt de stora omvärldsförändringarna och brister i uppföljningen som enligt utvärderingen utgör skäl för en revidering av bibliotekslagen.

Den analys av utvecklingen för biblioteksverksamheterna som redovisas i utvärderingen av bibliotekslagen är en viktig utgångspunkt för denna promemoria. Det bakgrundsmaterial och den omvärldsanalys som finns i utvärderingen har använts som underlag för promemorian. Det förslag till en ny bibliotekslag som lämnas i promemorian överensstämmer till viss del med de förslag till revidering av lagen som lämnades i utvärderingen.

## 3 En ny bibliotekslag

### 3.1 Inledning

Den nuvarande bibliotekslagen är en ramlag som anger övergripande principer och riktlinjer för det offentligt finansierade biblioteksväsendet. Lagen ger skyldigheter för det allmänna att ge enskild tillgång till biblioteksservice. Lagen ger däremot inte den enskilde möjligheten att kräva en rättighet av visst slag. Det finns i dagsläget inte skäl att ändra denna utformning, däremot finns det goda skäl för att öka lagens användarvänlighet genom att modernisera dess utformning och förändra dess struktur.

En viktig utgångspunkt för förslagen har varit att anpassa lagen till hur omvärlden förändrats sedan lagens tillkomst, bland annat i fråga om teknikutvecklingen. Bestämmelserna bör uppdateras för att spegla dagens mångskiftande biblioteksverksamhet och främja fortsatt utveckling och förnyelse. Lagen bör vara teknikneutral och inte ta hänsyn till enskilda publicerings- och distributionsformer. Litteraturens särställning vid biblioteken bör även fortsättningsvis vara en utgångspunkt för lagens bestämmelser.

Förslagen innebär att användarperspektivet och ansvarsfördelningen mellan olika bibliotekshuvudmän förtydligas, att prioriterade grupper lyfts fram samt att kvalitativa krav på folkbibliotekens medieinnehav och tillgänglighet införs.

En angelägen fråga har slutligen varit frågan om uppföljning och en bestämmelse som reglerar detta föreslås därför. Med en

myndighet som har en nationell överblick och ansvarar för samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet bör det vara möjligt att uppnå en mer likvärdig biblioteksverksamhet. Myndigheten ska tillsammans med kommunerna och landstingen följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som antagits har utformats och hur de används, vilket kommer att ge kommuner och andra bibliotekshuvudmän verktyg att både bedöma och utveckla biblioteksverksamhetens kvalitet.

### 3.2 Det allmänna biblioteksväsendet

**Förslag:** Lagen ska omfatta det allmänna biblioteksväsendet, vilket består av

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. sjukhusbibliotek,
5. högskolebibliotek,
6. lånecentraler, och
7. övriga offentligt finansierade bibliotek.

**Skälen för förslaget:** I den nuvarande bibliotekslagens inledande paragraf konstateras att lagen innehåller bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Med detta avses den biblioteksverksamhet som i huvudsak finansieras med offentliga medel. För att ytterligare förtydliga ramen för bibliotekslagen föreslås att motsvarande bestämmelse i den nya lagen också ska ange de delar som det allmänna biblioteksväsendet består av, det vill säga folkbiblioteken, skolbiblioteken, högskolebiblioteken, den regionala biblioteksverksamheten (länsbiblioteken), sjukhusbiblioteken, lånecentraler och övriga offentligt finansierade bibliotek. Detta innebär inte någon förändring i sak, utan avsikten med en uppräkningslista är att underlätta för läsaren att få en överblick över vilken verksamhet som omfattas.



Förslaget innebär vidare att begreppet "länsbibliotek" helt ska utgå ut lagen och ersättas med begreppet "regional biblioteksverksamhet." Skälen för det är att begreppet "länsbibliotek" för tankarna till en fysisk byggnad som fungerar som ett folkbibliotek, vilket inte överensstämmer med hur landstingens biblioteksverksamhet i dag är utformad.

Det finns heller inte någon anledning att kräva att landstingen ska bedriva verksamhet som förutsätter egna fysiska bibliotek. Däremot är det viktigt att landstingen bedriver biblioteksverksamhet med syfte att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet. Se vidare om det nya begreppet regional biblioteksverksamhet i avsnitt 3.10.

### 3.3 Ändamålsbestämmelsen

**Förslag:** I lagens ändamålsbestämmelse ska de övergripande målen för biblioteken anges; att främja läsning och tillgång till litteratur och även att främja information, upplysning, utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt. För att förverkliga dessa mål ska biblioteksservice finnas tillgänglig för alla.

**Skälen för förslaget:** Enligt 2 § den nuvarande bibliotekslagen ska alla medborgare ha tillgång till ett folkbibliotek till främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt.

Yttrandefrihet, fri åsiktsbildning och fritt kunskapsutbyte är avgörande förutsättningar för demokratin. Biblioteken spelar därför en viktig roll i ett demokratiskt samhälle och bidrar till att säkra en fri och öppen tillgång till information för alla.

I syfte att förtydliga och precisera bibliotekens uppdrag föreslås att bibliotekens huvuduppdrag – att främja läsning och tillgång till litteratur – lyfts fram särskilt i bestämmelsen. Därtill kvarstår samtliga ändamål som anges i nu gällande lag.

Vidare föreslås att begreppet "medborgare" ersätts av "alla", eftersom den nuvarande lydelsen kan uppfattas som att det ställs ett krav på svenskt medborgarskap för att lagen ska vara tillämplig.

Enligt den nuvarande lydelsen ska alla ha tillgång till ett *folkbibliotek*. Denna skrivning speglar inte fullt ut de många verksamhetsformer som finns på olika håll i landet. I praktiken kan biblioteksservice innefatta ett eller flera bibliotek, bokbussar eller uppsökande biblioteksservice. Det kan också vara en verksamhet som drivs i samarbete med en eller flera andra kommuner eller med annan huvudman. I stället för folkbibliotek föreslås därför att begreppet biblioteksservice införs, vilket i sammanhanget bättre speglar de sakförhållanden som gäller i praktiken.

### 3.4 Ansvarsfördelning

**Förslag:** Kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor enskilda, ska vara bibliotekshuvudmän.

För folkbibliotek ansvarar kommunerna.

För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2kap. skollagen (2010:800).

För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen.

För sjukhusbibliotek vid sjukhus med kommunalt huvudmannaskap ansvarar landstingen.

För högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.

För lånecentraler och övrig biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser är en uppgift för staten ansvarar staten.

**Skälen för förslaget:** Lagens bestämmelse om fördelningen av ansvaret för det offentligt finansierade biblioteksväsendet bör i övervägande delar motsvara bestämmelsen i den nu gällande lagen. Det huvudsakliga ansvaret ska alltså fortsatt vila på

kommunerna och landstingen respektive staten. Vissa förändringar har dock ägt rum sedan lagens tillkomst 1997 och ansvarsfördelningen behöver därför modifieras.

En viktig förändring är ansvaret för skolbiblioteken, som i den nuvarande lagen ligger på kommunerna. Enskilda huvudmän inom skolväsendet har emellertid ett självständigt ansvar för att deras elever har tillgång till skolbibliotek enligt 2 kap. 36 § skollagen. Kommunerna har inte något ansvar enligt skollagen för att så sker, utan ansvarar endast för sina egna elevers tillgång till skolbibliotek. Bestämmelsen bör därför tydligt ange vilka skolbibliotek som respektive huvudman ansvarar för.

En annan skillnad sedan införandet av den nu gällande bibliotekslagen är att det inte längre finns några högskolor med landsting som huvudman. Den nuvarande lydelsen om ansvar för bibliotek vid högskolor med landstingskommunalt huvudmannaskap är således inte aktuell och föreslås därför utgå. Vidare föreslås att begreppet länsbibliotek ersätts med regional biblioteksverksamhet.

I samband med införandet av 1996 års bibliotekslag diskuterades om både staten och landstingen borde svara för länsbiblioteken, eftersom deras verksamhet finansieras gemensamt av staten och respektive landsting. Även om staten i och för sig bidrar till finansieringen är det likväl – alltså – landstinget som är huvudman för den regionala biblioteksverksamheten.

När det gäller sjukhusbiblioteken var detta en fråga som prövades i samband med bibliotekslagens införande. Då gjorde regeringen bedömningen att sjukhusbiblioteken ingick i det offentliga biblioteksväsendet och alltså omfattades av lagen (prop. 1996/97:3 s. 50).

I och med förslaget att ersätta begreppet länsbibliotek med regional biblioteksverksamhet kan det emellertid finnas skäl att särskilt förtydliga att landstingens ansvar också omfattar sjukhusbiblioteken när dessa har ett landsting som huvudman. Även om sjukhusbibliotek inte är ett entydigt begrepp är förekomsten så pass utbredd att den särredovisas i den nationella biblioteksstatistiken, på samma sätt som skolbibliotek och

forskningsbibliotek. Förslaget är därför att det av lagen ska framgå att landstingen ansvarar för regional biblioteksverksamhet och för sjukhusbibliotek vid sjukhus med ett landsting som huvudman.

Staten ansvarar i dag för en betydande mängd myndighets- och specialbibliotek. Det är bland annat sådana bibliotek som i den nuvarande lagtexten avses med biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på staten. Därutöver framhålls i lagen lånecentraler och högskolebibliotek, som också har stor betydelse för det allmänna biblioteksväsendets infrastruktur. Det är inte motiverat med något annat än redaktionella ändringar i denna del.

### 3.5 Biblioteksplaner

**Förslag:** Landsting och kommuner ska anta biblioteksplaner för sin biblioteksverksamhet.

**Skälen för förslaget:** År 2004 infördes en ny bestämmelse i bibliotekslagen, 7 a § (prop. 2004/05:1 utgiftsområde 17, bet. 2004:KrU1 rskr. 2004/05:97). I paragrafens andra stycke anges att kommuner och landsting ska anta planer för biblioteksverksamheterna.

Enligt utvärderingen av bibliotekslagen har 67 procent av landets kommuner och nästan alla landsting antagit planer för sina biblioteksverksamheter. Kommunernas biblioteksplaner ser enligt utvärderingen mycket olika ut och har skiftande ambitionsnivåer. En del biblioteksplaner utgår från kommuninvånarnas behov, men ett flertal biblioteksplaner har ett starkt institutionellt perspektiv. De senare exemplen handlar mer om vilka aktörer som ska samarbeta och hur ansvar för kostnader ska fördelas än vad som faktiskt ska uppnås med biblioteksverksamheten och hur dessa mål ska förverkligas.

Bedömningen i den utvärdering som bildar underlag för denna promemoria är att biblioteksplanerna lyft fram biblioteksfrågorna i kommuner och landsting på ett sätt som har varit positivt för biblioteksutvecklingen. En mer kontinuerlig och jämförande uppföljning av biblioteksplanerna skulle sannolikt ge en bättre bild av bibliotekens kvalitet och utvecklingsbehov. Utredaren menar att bristen på uppföljning är en starkt bidragande orsak till att så många kommuner har underlåtit att göra en biblioteksplan och att planerna är så olika.

Mot bakgrund av det ovan anförda och i ljuset av förslaget att en myndighet som staten bestämmer ska svara för uppföljning, föreslås inte någon ändring i sak beträffande bestämmelsen om biblioteksplaner. Den närmare utformningen av dessa planer lämnas åt kommuner och landsting att själva besluta om. Såsom framgår av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2004/05:1 s. 65) är det ändå av stor betydelse att alla berörda instanser använder sig av detta instrument för att främja en rationell och rättvis fördelning av biblioteksresurserna.

### 3.6 Folkbibliotek

**Förslag:** Kravet på att varje kommun ska ha folkbibliotek kvarstår. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till kommuninvånarnas behov. Deras utbud av litteratur, medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. Folkbiblioteken ska särskilt främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande.

#### 3.6.1 Definitioner, tillgänglighet och delaktighet

Enligt 2 § i nuvarande bibliotekslag ska varje kommun ha folkbibliotek. Bestämmelsen är central och det finns inte någon anledning att förändra kravet.

Hur folkbibliotek ska definieras har lagstiftaren hittills inte uttalat sig om. I utvärderingen av bibliotekslagen förutsätter utredaren att det i Sverige, med den långa traditionen av folkbibliotek, finns konsensus om vad som menas. Att definiera begreppet kan enligt utredaren bli begränsande för dess utveckling.

Även om det är lätt att instämma i att det finns en utbredd konsensus om vad som menas med folkbibliotek finns det ändå skäl att lämna några förtydligande kommentarer.

Utgångspunkten är att folkbiblioteken är den bibliotekservice som kommunerna tillhandahåller och ansvarar för. Vissa grundläggande krav på folkbibliotekens verksamhet framgår av den föreslagna lagens övriga bestämmelser, till exempel att folkbiblioteken kostnadsfritt ska tillhandahålla allmänheten litteratur och att utbudet ska präglas av allsidighet och kvalitet.

Med hänsyn till de skiftande förutsättningar som råder i landets kommuner är det inte lämpligt att därutöver slå fast någon mer preciserad definition. Eftersom folkbibliotekens service behöver kunna utvecklas i takt med omvärlden avseende bland annat informationsteknik och allmänhetens efterfrågan skulle det också vara olyckligt att slå fast en definition som riskerar att låsa verksamheten vid vissa former. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att heller i den här föreslagna lagen införa någon närmare definition av folkbibliotek.

Det är angeläget att lagen inte hindrar folkbibliotekens verksamhet från att utvecklas på olika sätt beroende på lokala förutsättningar, till exempel geografiska villkor, och prioriteringar. Det centrala är att biblioteken ger invånarna tillgång till önskvärd service.

För att ytterligare tydliggöra detta föreslås en bestämmelse om att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till kommuninvånarnas behov. En anpassning till invånarnas behov är en grundförutsättning för en ökad tillgänglighet och delaktighet. Att det uttrycks att folkbibliotek ska anpassas efter kommuninvånarnas behov syftar till att stärka användarperspektivet i lagen.

### 3.6.2 Allsidighet och kvalitet i bibliotekens utbud

I den nuvarande bibliotekslagen saknas bestämmelser om folkbibliotekens utbud och hur det ska vara sammansatt. I andra nordiska länder ges generella riktlinjer för detta. I Norge talas till exempel i motsvarande lagstiftning om kvalitet, allsidighet och aktualitet i medieutbudet och i Danmark om att endast kvalitet ska vara ett urvalskriterium, inte politiska, moraliska eller religiösa hänsyn.

Frågan om utbud och mediebestånd är betydelsefull eftersom biblioteken främjar litteraturintresset bland annat genom att erbjuda ett varierat litteraturutbud. Folkbiblioteken främjar även information och upplysning genom ett rikt utbud av facklitteratur och tidningar, kulturtidskrifter och allmänna tidskrifter.

Enligt utvärderingen av bibliotekslagen visar bibliotekens utlåning av skönlitteratur samma tendenser som försäljningen av skönlitteratur, det vill säga att färre titlar står för en allt större del av utlåningen. Den konstnärligt nydanande litteraturen och översatt litteratur från andra språkområden än det anglosaxiska har ibland svårt att göra sig gällande. Det finns enligt utvärderingen en oro över titelbredden på folkbiblioteken och farhågor om att folkbibliotekens urval blir mer begränsat, vilket innebär att biblioteksanvändarnas möjligheter också begränsas.

För tidningar och tidskrifter kan man, enligt utvärderingen, iakttä en snabbt sjunkande titelbredd på folkbiblioteken. Utländska tidningar och tidskrifter är visserligen ofta mycket dyra, men det är enligt utredningen ändå anmärkningsvärt att minskningen är störst när det gäller antalet utländska tidskrifter samtidigt som landet har invandring från ett större antal länder än tidigare.

För att bland annat öka mångfalden och bredden i utbudet föreslås att det i den nya bibliotekslagen anges att folkbibliotekens utbud av litteratur, medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. Den föreslagna bestämmelsen om-

fattar bibliotekens hela utbud och alla de tjänster som tillhandahålls allmänheten, eftersom allsidighet och kvalitet bör präglade alla slags produkter och all verksamhet som biblioteken erbjuder.

Innebörden av förslaget är bland annat att folkbibliotekens utbud ska vara allsidigt sammansatt och inte innebära inskränkningar utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Begreppet kvalitet innebär att biblioteken bör göra ett aktivt urval baserat på bland annat kvalitetskriterier när man planerar inköp eller genomför gallring av bestånden. Det är även angeläget att bättre kvalitetsmått utvecklas för att mäta bibliotekens hela verksamhet.

### **3.6.3 Informationsteknik och formatneutrala bestämmelser**

Enligt 2 § bibliotekslagen ska folkbiblioteken verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare.

I dag är det en självklarhet för de flesta bibliotek att erbjuda tillgång till digital information i olika former, via den egna hemsidan eller på plats i lokalerna. Enligt utvärderingen av bibliotekslagen fanns 2008 totalt ca 6 600 datorer tillgängliga för allmänheten på landets folkbibliotek, de flesta med internet-uppkoppling. Folkbiblioteken erbjöd även sina användare en stor mängd licensierade databaser. På många bibliotek erbjuds besökaren i dag även åtkomst till internet på den egna medhavda datorn via bibliotekets trådlösa nätverk. I utvärderingen konstateras att utvecklingen när det gäller databaserad information har tagit stora steg framåt sedan bibliotekslagen infördes och att omedelbar tillgång till stora informationsmängder i dag är en självklar del i de flesta människors vardag.

Bestämmelsen om att folkbiblioteken ska verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare bygger på att det är en specifik del av bibliotekens verksamhet. I dag är databaserad information en självklar och integrerad del av



bibliotekens medieutbud. Digitala tjänster är ett sätt bland andra att tillgängliggöra litteratur, musik, film etc. Förslaget är därför att bestämmelsen utgår. I stället bör bestämmelserna i lagen till stor del vara formatneutrala för att spegla den varierade medieverklighet inom vilken biblioteken verkar.

För att ändå belysa vikten av så kallad digital kompetens, det vill säga att utnyttja informationsteknik för att inhämta och värdera information (det engelska uttrycket är *digital literacy*) föreslås en bestämmelse om att folkbiblioteken särskilt ska sträva efter att öka kunskapen om hur informationsteknik på bästa sätt kan användas för kunskapsinhämtning och lärande. Även om många i dag har stora kunskaper om hur tekniken fungerar så gäller det inte alla grupper i samhället. Vidare saknas även bland dem som är tekniskt kunniga ibland viktiga insikter om hur man bör förhålla sig till information som återfinns på exempelvis internet och hur den ska värderas.

### 3.7 Särskilda målgrupper

**Förslag:** Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar, personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur särskilt anpassad till deras behov.

#### 3.7.1 Barn och ungdomar

I 9 § nuvarande bibliotekslagen anges att folk- och skolbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar genom att erbjuda böcker, informationsteknik och andra medier anpassade till deras behov för att främja språkutveckling och stimulera till läsning.

I utvärderingen av bibliotekslagen konstateras att folkbiblioteken generellt sett arbetar aktivt med barn och unga. På

folk- och skolbiblioteken pågår en mängd lässtimulerande insatser. Cirka 20 procent av samtliga årsverken som utfördes vid folkbiblioteken 2008 berörde barn- och ungdomsverksamheten. Av folkbibliotekens närmare 86 000 kulturarrangemang under 2008 riktade sig cirka 61 000 till barn och unga.

Barnboksutlåningens andel av den totala utlåningen på folkbiblioteken ökade också och uppgick 2008 till nästan 50 procent enligt utvärderingen. Å andra sidan minskade biblioteksbesöken bland barn och ungdomar i åldern 10 till 18 år. Vidare har studier visat att andelen tioåringar som läser mycket för nöjes skull har minskat under senare år. Bland barn och ungdomar uppstår en allt tydligare uppdelning mellan dem som läser mycket och dem som inte läser alls. Skillnaden mellan flickor och pojkar när det gäller läsning ökar också. Enligt utvärderingen läser flickor mer och får bättre läsförståelse än pojkar.

Även om bibliotekens arbete gentemot barn och unga är aktivt och barn- och ungdomslitteratur står för en stor andel av bibliotekens utlåning, är det viktigt att biblioteken även fortsättningsvis prioriterar dessa grupper. Förutom läsfrämjande har biblioteken en betydelsefull uppgift i att bidra till att alla barn och unga lär sig hur informationsteknik bäst kan användas för att inhämta och värdera information. På engelska kallas detta, som nämnts, *digital literacy* – ovan används benämningen digital kompetens.

I den nuvarande bestämmelsen stadgas att biblioteken ska erbjuda böcker, informationsteknik och andra medier anpassade till barns och ungdomars behov. Förslaget här är att, liksom i fråga om andra prioriterade grupper, särskilt lyfta fram litteraturen. Avsikten är att betona litteraturens särställning, oavsett publiceringsform, för biblioteken. Som framgår i föregående avsnitt föreslås därutöver ett krav på att folkbiblioteken, för samtliga användargrupper, särskilt ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande. Eftersom det föreslås att biblioteken "bland annat" ska erbjuda litteratur finns en stor öppenhet för biblioteken att

välja att även erbjuda andra medier och tjänster som särskilt är till gagn för barn och unga.

I uppdraget att ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar ligger även att vara lyhörd för barnens egna synpunkter och önskemål och att överväga i vad mån dessa önskemål kan och bör tillgodoses.

I förslaget ges barn- och ungdomsperspektivet en framskjuten plats i lagen. Därmed poängteras betydelsen av folkbibliotekens arbete gentemot barn och unga och bibliotekslagen får ett ännu tydligare användarperspektiv.

### **3.7.2 Andra prioriterade grupper**

Att alla har tillgång till information och kunskap är en väsentlig förutsättning för ett demokratiskt samhälle. I 8 § i nuvarande bibliotekslag stadgas att folk- och skolbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade samt invandrare och andra minoriteter, bland annat genom att erbjuda litteratur särskilt anpassad till dessa gruppers behov. I syfte att tydliggöra att bestämmelsen tar sikte på skilda grupper är förslaget att den nuvarande bestämmelsen delas upp i två separata paragrafer. Lydelsen bör i vissa delar även anpassas och moderniseras.

Det föreslås därför att det i lagen införs en paragraf med innebörden att folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning bland annat genom att erbjuda litteratur särskilt anpassad till deras behov. Vidare föreslås att det införs en paragraf om att folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på de nationella minoritetsspråken, på andra språk än minoritetsspråken och svenska samt litteratur på lättläst svenska.

De nya lydelseerna är ett förtydligande av målgrupperna och av bibliotekens uppgifter gentemot dessa grupper, men innebär inte att själva åtagandena för folk- och skolbiblioteken förändras.

Behoven både för personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och för personer som har ett annat modersmål än svenska varierar förstås väldigt mycket. Det är därför av stor vikt att biblioteken är lyhörda inför och vinnlägger sig om att ta tillvara gruppernas egna synpunkter och önskemål.

För att tydliggöra användarperspektivet och särskilt lyfta fram dessa grupper föreslås att bestämmelserna samlas under en egen rubrik och får en mer framskjuten placering i lagen.

### **3.7.3 Personer med funktionsnedsättning**

Så som framgår av författningskommentaren till den nu gällande bestämmelsen (prop. 1996/97:3 s. 209) utgör personer med funktionsnedsättning en grupp som det är särskilt angeläget att biblioteken uppmärksammar. För personer med funktionsnedsättning har de tekniska hjälpmedlen utvecklats snabbt under senare år, som till exempel anpassade datorer. Hjälpmedlen är i dag lätta att använda, förhållandevis billiga och erbjuder goda möjligheter att ta del av och sprida litteratur och kultur. Enligt utvärderingen av bibliotekslagen erbjuder dock långt ifrån alla kommuner dessa hjälpmedel i biblioteksverksamheten. Därmed uppfyller de inte den nuvarande lagens föreskrifter i detta avseende.

Det är också angeläget att personer med sådana funktionsnedsättningar som kräver andra insatser än tekniska lösningar uppmärksammas så att även dessa personer får möjlighet att tillgodogöra sig bibliotekstjänster.

Inom detta område bör de regionala biblioteksverksamheterna utveckla kompetens och samordna ansträngningar för att utjämna skillnader mellan kommunerna. Nationella strategier inom området kan också behöva utvecklas. Förslaget innebär att

den angelägna målgruppen särskilt lyfts fram genom en egen bestämmelse.

### 3.7.4 De nationella minoriteterna

Sverige ratificerade Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk 2000. Målet med den svenska minoritetspolitiken är att ge skydd för de nationella minoriteterna, stärka deras möjligheter till inflytande och stödja de historiska minoritetsspråken så att de hålls levande. I detta ingår även att aktivt främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur. De nationella minoriteterna i Sverige är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Minoritetsspråken är jiddisch, romani chib, samiska, finska och meänkieli. Sveriges internationella förpliktelser innebär att vissa minoritetsrättigheter ska förverkligas i hela landet. De nationella minoritetsspråkens framtid i Sverige är oviss. Vissa av språken, bland annat sydsamiskan, är hotade. Aktiva insatser pågår för att stärka, bevara och revitalisera de nationella minoritetsspråken.

Biblioteken har en roll i arbetet att vitalisera de nationella minoritetsspråken genom att tillgängliggöra litteratur i språken, läromedel och i övrigt synliggöra och tillgängliggöra litteratur om de nationella minoriteterna och på de nationella minoritetsspråken i hela landet. I detta sammanhang är användning av informationsteknik särskilt intressant eftersom den möjliggör tillgång till databaserad information även för personer på landsbygden och av information på språk där tillgången till tryckt material är begränsad. Biblioteken har också en betydelse i arbetet med att öka kunskapen om de nationella minoriteterna genom att synliggöra dessa.

Svenskan är enligt den antagna språkpolitiken och gällande lagar huvudspråk och det samhällsbärande språket i Sverige. Ställningen som minoritetsspråk innebär dock att Sverige tar ett

kulturpolitiskt ansvar för att dessa språk ska leva vidare. Av språklagen (2009:600) följer att alla ska ha rätt till språk; att utveckla och tillägna sig svenska språket, att utveckla och bruka det egna modersmålet och nationella minoritetsspråket och att få möjlighet att lära sig främmande språk. Av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk följer att det allmänna även i övrigt ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt.

### **3.7.5 Personer med annat modersmål än svenska**

Personer med annat modersmål än svenska är, i likhet med personer med funktionsnedsättning, en grupp som biblioteken särskilt bör uppmärksamma. Vad gäller invandrare och andra minoriteter konstateras i utvärderingen att inte alla kommuner har egna bestånd av böcker, tidskrifter och andra medier på andra språk än svenska. På Internationella Biblioteket vid Stockholms stadsbibliotek, som också är lånecentral för utländsk litteratur, görs enligt utvärderingen bedömningen att mindre folkbibliotek och många skolbibliotek i stor utsträckning förlitar sig på länsbibliotek och Internationella biblioteket när det gäller litteratur på andra språk än svenska. Det uppmärksammas även att det saknas nationella samarbetsstrategier och överenskommelser om ansvarsfördelning när det gäller litteratur på invandrar- och minoritetsspråk. Samtidigt för invandringen med sig allt större efterfrågan på litteratur på andra språk än svenska. Mot den bakgrunden är det väsentligt att lyfta fram också denna grupp i en särskild bestämmelse.

Det finns skäl att i bestämmelsen betona personer med annat modersmål än svenska särskilt i stället för att använda begreppet invandrare, eftersom det tydligare talar om vilka insatser biblioteken ska sträva efter.

## 3.8 Avgiftsfrihet

**Förslag:** På folkbibliotek ska allmänheten alltjämt få låna litteratur avgiftsfritt. Avgiftsfriheten ska vara teknikneutral på så sätt att den omfattar både lån av litteratur och tillgång på annat sätt till litteratur, oavsett i vilken form den har publicerats och distribuerats. Bestämmelsen om avgiftsfrihet ska inte hindra folkbiblioteken att ta ut förseningsavgifter eller avgifter för porto och fotokopiering.

### 3.8.1 Avgiftsfria lån oavsett publiceringsform

Enligt 3 § nuvarande bibliotekslag ska allmänheten på folkbiblioteken avgiftsfritt få låna litteratur för viss tid. Att biblioteken lånar ut litteratur avgiftsfritt är den mest grundläggande bestämmelsen i lagen. Som bestämmelsen är utformad kan den tolkas som att den endast avser litteratur i fysisk form. Även om begreppet litteratur inte är bundet till ett visst tekniskt format, utan kan anses innefatta litterära verk som publiceras och distribueras i såväl analog som digital form, så antyder begreppet "låna" att det rör sig om litteratur på en fysisk informationsbärare, till exempel en tryckt bok. Begreppet "låna" kan uppfattas som att det utesluter digital överföring av en fil från bibliotek till användare eftersom informationen i detta fall kopieras. Detta gäller oavsett om den sedan genom exempelvis system för digitala rättighetsskydd efter en viss tid görs obrukbar.

I en tid när utvecklingen går mot att allt mer av litteraturen också finns tillgänglig i digital form, som e-böcker eller elektroniska ljudböcker, bör bestämmelsen göras teknikneutral. Bestämmelsen bör därför utvidgas så att såväl ett fysiskt exemplar, oavsett teknisk form, som elektroniska exemplar av litterära verk omfattas av avgiftsfrihet. Den tidigare bestämmelsen föreslås därför bli kompletterad med att

allmänheten ska få låna *eller på annat sätt få tillgång till* litteratur *oavsett publiceringsform*. Detsamma gäller naturligtvis även den litteratur som biblioteken tillhandahåller på plats.

Att bestämmelsen även föreslås innefatta digitalt tillhandahållen litteratur är väsentligt för att klargöra att de allmänna biblioteken även på detta område ska verka på samma villkor som tidigare, med avgiftsfri tillgång som styrande princip. Alternativet skulle kunna leda till en utveckling där vissa bibliotek – i syfte att finna kompletterande intäkter – blir en slags uthyrare av litteratur. Detta skulle i förlängningen kunna leda till ett ifrågasättande av bibliotekens offentliga uppdrag. Tillhandahållande av litteratur mot avgift bör alltså vara en uppgift för kommersiella aktörer.

### 3.8.2 Upphovsrättsliga frågor

Väsentligt att notera är att bibliotekslagen inte – vare sig i nuvarande eller i sin föreslagna form – reglerar förhållandet mellan biblioteken och upphovsmän och andra rättighetshavare. Upphovsrätten till ett verk innefattar en ensamrätt för upphovsmannen att sprida verket. Denna så kallade spridningsrätt omfattar bland annat att ett exemplar av ett verk görs tillgängligt genom utlåning till allmänheten. Enligt 19 § första stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) får emellertid ett exemplar av ett verk som med upphovsmannens samtycke överlåtits inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet spridas vidare. Spridningsrätten i fråga om det enskilda exemplaret är förbrukad – konsumerad – i och med den överlåtelse som skett med upphovsmannens samtycke. Bibliotek har alltså möjlighet att med stöd av denna bestämmelse låna ut böcker till allmänheten utan upphovsmannens tillstånd. Denna inskränkning i upphovsrätten innebär också att upphovsmän som författare och översättare inte med



stöd av upphovsrättslagen kan kräva ersättning för biblioteksutlåning av en bok.

I stället har en offentligrättslig och kulturpolitiskt motiverad ordning inrättats för att ersätta upphovsmän till litterära verk för biblioteksutlåning – den så kallade biblioteksersättningen. Detsamma gäller för upphovsmän till musikaliska verk och utövande konstnärer som medverkar på fonogram som lånas ut på bibliotek och för upphovsmän till musikaliska verk i tryckt form som lånas ut, den så kallade fonogramersättningen.

När det gäller de EU-rättsliga förutsättningarna för konsumtion av upphovsmannens spridningsrätt följer av det så kallade uthyrnings- och utlåningsdirektivet (direktiv 2006/115/EG) att upphovsmannens ensamrätt till utlåning av exemplar av verk som en utgångspunkt ligger kvar hos upphovsmannen trots att spridningsrätten i stort har konsumerats. Direktivet ger emellertid möjlighet att göra undantag från detta om upphovsmännen får ersättning för utlåningen. Beträffande utlåning på bibliotek uppfylls detta krav i svensk rätt genom de offentligrättsliga ersättningar som finns (jfr prop. 1994/95:58 s. 26 f.).

Konsumtion kan enbart inträda för fysiska exemplar av ett verk. När ett bibliotek gör skyddade verk tillgängliga för allmänheten på annat sätt än genom utlåning av fysiska exemplar gäller alltså i regel ensamrätten. För att i sådana fall få tillhandahålla e-böcker och motsvarande elektroniska tjänster måste biblioteken alltså ha tillstånd från rättighetshavare. Villkoren för tillhandahållande av denna typ av produkter regleras exempelvis i licensavtal mellan bibliotek och rättighetshavare. Medan kostnaderna för biblioteken för ett fysiskt boklån består av bokens inköpspris samt kostnaderna för förvaring och fysisk lånehantering, är kostnaderna för motsvarande elektroniska boklån kostnaderna dels för en användarlicens, dels kostnader för den digitala hanteringen av lånet. Hur villkoren för dessa licenser ska se ut är en förhandlingsfråga mellan biblioteken och rättighetshavarna. Avgiftsfriheten i förhållande till låntagaren bör dock gälla, det vill säga den nya bestämmelsen bör utformas

så att biblioteken inte får täcka eventuella ökade kostnader för licenser för tillhandahållande av litteratur i elektronisk form genom att ta ut avgifter av användarna.

De ökade kostnaderna för folkbiblioteken kan i stället hanteras på andra sätt. I debatten om e-lån har olika förslag förts fram, bland annat att biblioteken bör bli mer uppmärksamma på prisbilden vid sina förhandlingar med licensgivarna. Ett annat förslag som framförts är att biblioteken skulle kunna införa begränsningar för tillhandahållandet av e-böcker.

Även om det finns tekniska möjligheter för biblioteken att tillhandahålla e-böcker mer eller mindre obegränsat så är det viktigt att poängtera att det i lagen inte ställs några sådana krav. Biblioteken har alltså möjlighet att begränsa utlåningen även av elektronisk litteratur och antalet e-licenser som de köper in. Sådana åtgärder måste dock vägas mot de förväntningar som allmänheten har på bibliotekens utbud. Det är biblioteken och deras huvudmän som har att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att de avgiftsfritt ska kunna tillhandahålla e-lån utan att kostnaderna för den verksamheten påverkar biblioteksservicen i övrigt.

### 3.8.3 Andra medier

Vid sidan av litteratur ställs även andra verk till förfogande på dagens folkbibliotek, till exempel databaser, film, musik, dataspel och arkivmaterial. I utvärderingen av bibliotekslagen föreslogs att det bör lagstadgas att även dessa medier ska tillhandahållas av folkbiblioteken utan avgift. En sådan utvidgning av förbudet mot avgifter skulle innebära att de bibliotek som i dag tar ut avgifter för utlån av till exempel film skulle bli tvungna att förändra sitt arbetssätt. Att lagstifta om förbud mot avgifter för utlån av andra verk än litteratur är alltså en ingripande åtgärd, inte minst i förhållande till principen om kommunalt självstyre.

Lagstiftaren har hittills ansett att litteraturen och det skrivna ordet har en särställning inom biblioteksområdet. Att biblioteken fritt ska tillhandahålla litteratur har mot denna bakgrund ansetts motiverat att reglera i lag. Att biblioteken ska tillhandahålla musik eller data-spel kan inte anses fylla samma grundläggande syfte i samhällslivet. Därför kan det inte heller anses motiverat att föreskriva i lag att dessa typer av verk ska tillhandahållas avgiftsfritt.

Att till exempel film, dataspel eller musik inte omnämns i lagstiftningen hindrar dock inte folkbiblioteken att tillhandahålla dessa typer av verk utan avgift. Kommunerna bör dock även i fortsättningen själva bestämma huruvida avgift ska tas ut. I sammanhanget är det väsentligt att framhålla att utlåningen av sådana produkter inte får snedvrída konkurrensen gentemot kommersiella aktörer.

Upphovsrätten måste givetvis beaktas även när biblioteken tillhandahåller annat än litteratur. Den fria biblioteksutlåningen av exemplar av verk gäller till exempel inte filmverk. Rättighets-havarens tillstånd krävs också om exemplar av verk ställs till förfogande mot en avgift vid varje tillfälle eller när ett bibliotek kräver en årsavgift eller liknande, eftersom det då i upphovs-rättslig mening blir fråga om uthyrning och inte utlåning.

Folkbiblioteken föreslås även fortsättningsvis kunna ta ut ersättning för kostnader för fotokopiering, porto och andra liknande tjänster. De ska också oförändrat kunna ta ut en avgift i de fall låntagare inte inom avtalad tid lämnar tillbaka det som de har lånat.

### 3.9 Skolbibliotek

<p><b>Förslag:</b> Bestämmelsen om skolbibliotek ska förtydligas genom en hänvisning till den bestämmelse i skollagen (2010:800) som föreskriver att eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska</p>
--

ha tillgång till skolbibliotek. Reglerna om särskilt prioriterade grupper ska även gälla för skolbibliotek.

**Skälen för förslaget:** Regeringen har ansett att skolbiblioteken spelar en viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen och att detta motiverat en egen bestämmelse i skollagen. Med skolbibliotek brukar vanligtvis avses en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande (prop. 2009/10:165 s. 284). Tillgången till skolbibliotek måste kunna anordnas på olika sätt beroende på de lokala förhållandena vid varje skola. En liten skola på landsbygden kan ha behov av andra lösningar än en stor skola i en stor stad. Därför ska anordnandet av skolbibliotek kunna se olika ut utifrån varje skolas eller elevernas olika behov och förutsättningar.

För att den nya bibliotekslagen ska ge en heltäckande bild av det allmänna biblioteksväsendet och vilken biblioteksservice som erbjuds, bör innehållet i skollagens bestämmelse om skolbibliotek återges i bibliotekslagen.

De skäl som anförts ovan beträffande prioriterade grupper gör sig gällande även i fråga om skolbibliotek, varför det är motiverat att tydliggöra att dessa bestämmelser gäller även skolbibliotek.

### 3.10 Regional biblioteksverksamhet och lånecentraler

**Förslag:** Varje landsting bör bedriva regional biblioteksverksamhet. Ändamålet med den regionala biblioteksverksamheten ska vara att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet. Det bör fortsatt finnas en bestämmelse om lånecentraler.

**Skälen för förslaget:** Enligt den gällande bestämmelsen, 4 § bibliotekslagen, bör länsbibliotek finnas i varje län och bistå folkbiblioteken med kompletterande medieförsörjning och andra regionala biblioteksuppgifter. I syfte att bredda kompetensen och höja verksamhetens kvalitet strävar många län i dag efter att samarbeta med ett eller flera andra län kring länsbiblioteks-funktioner. Det finns bland annat genom sådan samverkan regional biblioteksverksamhet i alla län, men inte alltid i formen av ett länsbibliotek.

Uppdraget att sörja för den kompletterande medieförsörjningen har förändrats och effektiviserats, bland annat genom teknik-utvecklingen. Effektivare samarbetsmodeller kring medieför-sörjning har skapats och den regionala biblioteksverksamheten har i stället fått alltmer strategiska uppgifter kring medieplanering, kompetensutveckling, verksamhetsutveckling och omvärlds-bevakning.

Mot bakgrund av den utveckling som skett vad gäller nya samarbetsformer och medieförsörjning bör den biblioteks-verksamhet som landstingen ansvarar för beskrivas annorlunda än i nu gällande lag. Bestämmelsen bör reglera att landstingen bör bedriva regional biblioteksverksamhet och att den ska vara mer strategiskt inriktad. Detta ligger i linje med länsbibliotekens uppgifter i dag och öppnar för ytterligare förnyelse och utveckling. Förslaget är att det i bestämmelsen anges att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet inom regionens biblioteksverksamhet. Lagen ställer alltså inte något krav på att varje landsting ska ha ett fysiskt länsbibliotek. Det är också möjligt för landstingen att tillgodose behovet av regional biblioteks-verksamhet genom länsgränsöverskridande samarbeten med andra landsting.

Enligt nuvarande bibliotekslag ska det också finnas en eller flera lånecentraler för den kompletterande medieförsörjningen. Bestämmelsen om lånecentraler bör kvarstå. Den ändras endast redaktionellt och föreslås utgöra en egen paragraf.

### 3.11 Högskolebibliotek

**Förslag:** Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Högskolebiblioteken ska svara för biblioteksservicen inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitet eller högskolan. Högskolebiblioteken ska också samverka med de övriga aktörerna i det allmänna biblioteksväsendet.

**Skälen för förslaget:** Innan 1996 års bibliotekslag infördes fanns bestämmelsen om högskolebibliotek i högskoleförordningen (1993:100). Bestämmelsen fördes in i bibliotekslagen för systematikens skull och ändrades endast redaktionellt. I den här föreslagna bestämmelsen ändras lydelsen på så sätt att det tydliggörs vilka subjekt som omfattas av kravet på att ge tillgång till ett högskolebibliotek, vilket alltså endast är universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Det klargörs även hur högskolebiblioteken ska bistå och samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet. Denna samverkan ska ske inom ramen för den så kallade lånekedjan, som regleras i en egen bestämmelse.

Det kan i sammanhanget noteras att det av 2 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100) också framgår att ett högskolebibliotek avgiftsfritt ska ställa litteratur ur de egna samlingarna till andra högskolebiblioteks förfogande.

### 3.12 Samverkan

**Förslag:** En fristående bestämmelse om att bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka införs. Den så kallade lånekedjan, som innebär att de offentligt finansierade biblioteken ska hjälpas åt genom att låna ut litteratur till varandra, kvarstår. Även folkbiblioteken får en befogenhet att delta som utlånare i lånekedjan.

**Skälen för förslaget:** Enligt 10 § nuvarande bibliotekslag ska länsbibliotek, lånecentraler, högskolebibliotek, forskningsbibliotek och andra av staten finansierade bibliotek avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande samt i övrigt samverka med folk- och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice. I bestämmelsen regleras alltså de grundläggande principerna för den så kallade lånekedjan.

Det är kultur- och utbildningspolitiskt angeläget att människor överallt ges tillgång till litteratur, även i Sveriges många små och glest befolkade kommuner. Det är viktigt både för studiesyften och för den konstnärliga upplevelsens och opinionsbildningens skull. Det är också av största vikt att det över hela landet finns tillgång till litteratur och information på andra språk än svenska och till medier anpassade till särskilda grupperns behov. En bestämmelse om lånekedjan, motsvarande den som nu gäller, bör därför finnas också i den nya lagen.

I den nuvarande bestämmelsen ges folkbiblioteken ingen skyldighet att låna ut material från sina samlingar. Lånekedjan är alltså inte ömsesidig enligt bestämmelsen, utan skyldigheterna att bistå andra bibliotek åligger enbart de statligt finansierade biblioteken.

I utvärderingen av bibliotekslagen uppmärksammades att det kan finnas material i folkbibliotekens samlingar som på motsvarande sätt som högskolebibliotekens samlingar skulle kunna ställas till allmänhetens förfogande genom fjärlånemöjligheten. I utvärderingen betraktades det allmänna biblioteksväsendet som en nationell resurs och folkbiblioteken som en av flera aktörer i det nationella biblioteksnätverket. Det ansågs därför också rimligt att lånekedjan skulle vara ömsesidig. På så sätt kan folkbiblioteken bli en del av den kompletterande medieförsörjningen och få en tydligare roll i det nationella samarbetet.

Detta är en önskvärd utveckling. Det är betydelsefullt att biblioteksväsendet integreras mer och att den samlade nationella resurs som biblioteksväsendet utgör kan komma alla till del. Det är också väsentligt att betona frivilligheten för folkbiblioteken

att delta i lånekedjan och att inte reglera de ekonomiska villkoren för deras medverkan i lag. Men hänsyn till den så kallade lokaliseringsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), krävs ett undantag i bibliotekslagen för att kommunerna genom folkbiblioteken ska få en befogenhet att delta i lånekedjan. Fjärrutlåningen får alltså ske när kommunen finner det lämpligt.

### 3.13 Uppföljning

**Förslag:** Regeringen bestämmer vilken myndighet som ska ha i uppdrag att ha en nationell överblick och ansvara för samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Denna myndighet ska tillsammans med kommunerna och landstingen följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

**Skälen för förslaget:** I och med den tekniska utvecklingen ökar behovet av sammanhängande nätverk och nationellt samarbete. Då kan det allmänna biblioteksväsendets samlade resurser användas mer rationellt och tillgängligheten kan öka. Utvärderingen av bibliotekslagen visade också att behovet av samverkan och samordning ökat eftersom användarna alltmer betraktar bibliotekens verksamhet som en gemensam resurs. Det är alltså angeläget att det allmänna verkar för en nationell samsyn i syfte att få en biblioteksservice av hög kvalitet i hela landet.

Utvärderingen av bibliotekslagen visade även att bristen på uppföljning av lagen troligen har bidragit till att det fortfarande är stora standardskillnader, både vad gäller den kommunala biblioteksservicen och den regionala biblioteksverksamheten. Att det inte gjorts en mer samlad uppföljning på nationell nivå av folk- och skolbiblioteken har också medfört att det saknas en gemensam syn på standard, kriterier för uppföljning och utarbetandet av biblioteksplaner.



Både behovet av mer samordning och behovet av uppföljning av biblioteksplanerna motiverar ett mer samlat arbete nationellt. Kungl. biblioteket har det överordnade uppdraget att samla, bevara och tillgängliggöra handskrifter, tryckt material, audiovisuella medier och digitala dokument. Sedan 1988 har Kungl. biblioteket i uppdrag att svara för samordning, utveckling och visst utredningsarbete inom biblioteksområdet, vilket i huvudsak rör forskningsbiblioteksområdet. I propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3 s. 41-46) gjorde regeringen bedömningen att Kungl. biblioteket borde ges ett liknande uppdrag för folkbiblioteksväsendet och svara för nationell överblick, främja samverkan och driva på utvecklingen inom biblioteksväsendet.

I budgetpropositionen för 2011 uttalade regeringen att en uppgift i Kungl. bibliotekets nya uppdrag skulle vara att i samarbete med länsbiblioteken följa, analysera och rapportera om utvecklingen och tillämpningen av bibliotekslagen inom den del av biblioteksväsendet som har kommunal eller regional huvudman (prop. 2010/11:1 utgiftsområde 17 s. 34). Myndighetens uppdrag har därefter formulerats i 5 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket. Av bestämmelsen framgår bland annat att myndigheten ska ha en nationell överblick över biblioteksområdet. Myndigheten ska även främja samverkan och utveckling inom området, samt särskilt ansvara för att tillsammans med länsbiblioteken – det som i den nu föreslagna bibliotekslagen kallas för den regionala biblioteksverksamheten – följa upp utformningen och användningen av biblioteksplaner.

För att lagen ska återspegla de förhållanden som nu råder föreslås att bibliotekslagen kompletteras med en ny bestämmelse av upplysningskaraktär, där det anges att den myndighet regeringen bestämmer ska ansvara för nationell överblick och samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet och följa upp biblioteksplanerna.

Förslaget innebär bland annat att den aktuella myndigheten tillsammans med kommunerna och landstingen fortlöpande ska följa upp hur kravet på att biblioteksplaner upprättas efterlevs och vilka eventuella insatser som behöver göras för att förbättra efterlevnaden. Det är dock viktigt att betona att den statliga

myndigheten inte ska ges en styrande roll utan utvärderingen av planerna ska ske gemensamt. Uppdraget omfattar alltså inte ett revisions- eller tillsynsansvar för det allmänna biblioteksväsendet.

Även biblioteksverksamheterna med kommun och landsting som huvudman får ett vidgat uppdrag att samverka med den nationella biblioteksmyndigheten. Förslaget är därför att det i bestämmelsen anges att kommuner och landsting tillsammans med den nationella myndigheten ska följa upp biblioteksplanerna.

## 4 Ikraftträdande och konsekvenser av förslagen

### 4.1 Ikraftträdande

**Förslag:** Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2013

**Skälen för förslaget:** Den föreslagna lagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2013. Den nuvarande bibliotekslagen bör samtidigt upphävas.

Förslagen kräver inte några övergångsbestämmelser.

### 4.2 Konsekvenser av förslagen

**Bedömning:** Förslagen bedöms vara kostnadsneutrala i sin helhet.

Förslagen bedöms i viss mån påverka den kommunala självstyrelsen genom att avgiftsfrihet även vad gäller e-litteratur fastställs samt genom att en kvalitetsnivå införs för folk- och skolbiblioteken. Förslagen bedöms påverka den offentliga servicen i olika delar av landet och möjligheterna att nå de integrations-, minoritets- och jämställdhetspolitiska målen positivt. Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

#### 4.2.1 Allmänt

Den nya bibliotekslag som föreslås i denna promemoria syftar till att stärka det allmänna biblioteksväsendet. Sedan den nu gällande bibliotekslagens tillkomst 1997 har stora förändringar i bibliotekens omvärld ägt rum som påverkat bibliotekens verksamhet i grunden. Bibliotekslagen bör avspegla de senaste årens biblioteksutveckling och samtidigt ge utrymme för fortsatt förnyelse av de offentligt finansierade biblioteksverksamheterna. Flera av de krav som redan ställs på biblioteken genom den nu gällande bibliotekslagen förtydligas i den föreslagna lagen, och bedöms därför kunna få större genomslag.

#### 4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Bestämmelsen om avgiftsfrihet innebär att möjligheten att finansiera kostnader exempelvis för licenser till e-böcker med avgifter utesluts. Enligt uppgift tar emellertid inga bibliotek i dagsläget ut avgift för att låna ut litteratur i elektronisk form. Förslaget bedöms därför inte ha några direkta ekonomiska effekter.

Genom att det statliga ansvaret för nationell överblick och samverkan inom biblioteksväsendet tydliggörs, kommer möjligheten till samordning och utveckling av kommunal biblioteksservice att underlättas. Kommunerna och landstingen kommer enligt förslaget själva att vara delaktiga när utformningen och användningen av de antagna planerna för biblioteksverksamheterna följs upp. Genom detta erfarenhetsutbyte skapas nya möjligheter för kommuner och landsting att samordna sin verksamhet och få idéer till en effektivare förvaltning. Sådana samordningsvinster kan, beroende på hur kommuner och landsting själva väljer att organisera sin verksamhet, få positiva ekonomiska konsekvenser för landstings- och kommunsektorn. Det är i sammanhanget väsentligt att betona att uppgiften att anta en plan för sin biblioteks-

verksamhet inte är någon ny obligatorisk uppgift för kommuner och landsting, utan följer även av den nu gällande bibliotekslagen.

I avsnitt 3.13 framgår att Kungl. biblioteket redan i dag har ett ansvar för bland annat nationell samordning. I samband med budgetpropositionen för 2011 tillfördes Kungl. biblioteket 24 miljoner kronor årligen för ett uppdrag avseende nationell samordning och uppföljning på biblioteksområdet. Att det i lagen anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska ha dessa uppgifter innebär alltså inte något behov av ytterligare anslagsförstärkning.

Kraven på att folk- och skolbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt vissa prioriterade grupper innebär inte något nytt åtagande för dem. Redan i den nu gällande lagen finns dessa krav, om än inte lika tydligt utformade som i det föreliggande förslaget. Detta är alltså inte någon ny obligatorisk uppgift från staten som skulle motivera utökad finansiering till kommuner och landsting.

Enligt förslaget ska folkbibliotekens utbud av medier och tjänster präglas av allsidighet och kvalitet. Den utredning som utgjort en utgångspunkt för denna promemoria visar att biblioteken redan i dag eftersträvar hög kvalitet och mångfald i sitt utbud av medier och tjänster. Att allsidighet och kvalitet premieras behöver vidare inte påverka inköpskostnaden för litteratur och andra medier nämnvärt. Tydligare urvalskriterier, som biblioteken själva har möjlighet att ställa upp utifrån lagens övergripande krav på kvalitet och mångfald, kan i stället underlätta bibliotekens verksamhet. Utgångspunkten är därför att kvalitetskravet inte bör medföra några ökade kostnader för kommunerna eller landstingen. Om kvalitetskravet i enskilda fall skulle tillämpas på ett sätt som innebär ökade kostnader, bör dessa kunna kompenseras av de samordningsvinster som förslagen i övrigt innebär. Förslagen ryms därmed inom nuvarande ekonomiska ramar och påverkar sammantaget inte den kommunala ekonomin.

Inte heller i övrigt bör förslaget till ny bibliotekslag få några statsfinansiella konsekvenser.

#### 4.2.3 Övriga konsekvenser för kommuner och landsting

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena behöver göras under lagstiftningsprocessen.

En lagstiftning som garanterar medborgarna en viss service – vilket bibliotekslagen i flera avseenden gör – minskar generellt sett kommunernas och landstingens möjligheter att själva göra prioriteringar i sin verksamhet. Redan vid införandet av den nu gällande bibliotekslagen gjordes dock avvägningen att en enhetlig och likvärdig biblioteksservice är ett tillräckligt tungt vägande skäl för en lagstiftning på området. Landstingen och kommunerna är vidare i hög grad fria att själva utforma hur de vill organisera sin biblioteksverksamhet, så länge minimikraven i bibliotekslagen uppfylls.

Förslaget påverkar inte uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn på annat sätt än att staten genom den särskilt utpekade myndigheten ska vara behjälplig med översyn, samordning och uppföljning av biblioteksplanerna. Så som redan har påpekats på flera olika ställen i denna promemoria är det viktigt att poängtera att detta inte innebär att den statliga myndigheten ska ges en styrande roll, utan utvärderingen av planerna ska ske gemensamt. Förslaget innebär alltså inte statlig tillsyn över kommunal verksamhet.

Förslaget har betydelse för den kommunala demokratin endast på så sätt att det inte blir möjligt för fullmäktige att fatta beslut om biblioteksverksamheten som går under bibliotekslagens minimikrav, något som gäller redan i dag. Förslaget

underlättar vidare en lokal anpassning genom de ökade möjligheterna till samordning.

Förslaget påverkar till viss del kommunernas och landstingens möjlighet att bestämma hur de ska bedriva sin verksamhet genom att krav på allsidighet och kvalitet införs. Det kommer alltså inte vara möjligt för någon kommun att bestämma att biblioteken i kommunen endast ska ha en eller ett fåtal författare i sitt medieutbud. Det har visserligen inte heller framkommit att någon kommun skulle vilja ha en sådan ordning, men kvalitetskravet inskränker alltså på så sätt kommunernas frihet att helt bestämma över sin verksamhet. Detsamma gäller den redan existerande skyldigheten att ägna vissa utpekade grupper särskild uppmärksamhet. I denna del innebär emellertid förslaget inte någon ny rättighet för medborgarna. De föreslagna nationella kraven på tillgänglighet, allsidighet och kvalitet främjar tungt vägande allmänintressen, som bedöms motivera den inskränkning av kommunernas och landstingens självbestämmanderätt som blir följden. Alla ska ha tillgång till god biblioteksservice, oavsett var de bor i landet.

Förslagen påverkar vidare den kommunala självstyrelsen genom att avgiftsfriheten för alla typer av litteratur inskränker möjligheterna att ta betalt för tillgång till litteratur som förmedlas digitalt i den kommunala biblioteksservicen. Bestämmelsen om avgiftsfrihet innebär att möjligheten att finansiera kostnader för licenser till exempelvis e-böcker med avgifter utesluts.

Den inskränkning i det kommunala självstyret som bibliotekslagen i dag innebär, och även fortsättningsvis kommer att innebära, bedöms mot bakgrund av de tungt vägande nationella intressena om lika tillgång till biblioteksverksamhet som godtagbar.

Den kommunala biblioteksservicen och den regionala biblioteksverksamheten får genom de föreslagna ändringarna större möjligheter att fortsätta utvecklas. Bland annat innebär förslagen om begreppen biblioteksservice och regional biblioteksverksamhet att lagen lämnar utrymme för olika

alternativ för att organisera och bedriva verksamheten. De ekonomiska konsekvenserna har redan under avsnittet ovan konstaterats kunna rymmas inom befintliga finansiella ramar.

#### **4.2.4 Effekter för jämställdheten**

Vuxna kvinnor besöker och nyttjar bibliotek i högre grad än vuxna män. Även unga flickor läser mer än unga pojkar och får därför en större läsförståelse från tidig ålder. Förslaget om att ägna barn och unga särskild uppmärksamhet genom att bland annat arbeta särskilt med deras digitala kompetens och lyssna till gruppens behov, bedöms kunna involvera även pojkar i hög grad. Om biblioteken förmår engagera denna grupp redan när de är unga bör det på sikt kunna bidra till att öka pojkars och mäns läskunnighet.

Även föreslagna kvalitetskrav bedöms på sikt kunna påverka jämställdheten positivt. Kravet på mångfald kan stimulera till inköp av medier som belyser genusperspektiv och som lockar nya låntagare till biblioteken. Kvinnor och män ska vidare ha samma möjlighet att vara aktiva medborgare och forma villkoren för beslutsfattandet. Förslaget kan bidra till att det jämställdhetspolitiska målet om en jämn fördelning mellan kvinnor och män av makt och inflytande kan uppnås.

#### **4.2.5 Övriga konsekvenser**

Förslagen syftar generellt sett till att stärka bibliotekens verksamhet runt om i landet och att tydliggöra deras roll. Särskilt betydelsefullt är att stärka samordningen och förbättra uppföljningen av verksamheter lokalt och regionalt. Förslagen kan därför antas ha positiva konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet.



Detsamma gäller möjligheterna att nå de integrations- och minoritetspolitiska målen. Positiva effekter på dessa områden kan framför allt förväntas av att bestämmelserna i dessa delar blir tydligare och att bibliotekslagen i sin helhet får ett starkare användarperspektiv.

Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

## 5 Författningskommentar

### 5.1 Förslaget till bibliotekslag

Den nya lagen föreslås ersätta bibliotekslagen (1996:1596). Flera bestämmelser har överförts till den nya lagen utan materiella ändringar. På grund av den nya lagens förändrade struktur har dock många av bestämmelserna delats, slagits ihop eller genomgått andra redaktionella förändringar. Paragraferna har genomgående fått nya nummer. Av författningskommentaren framgår om den aktuella bestämmelsen innefattar någon materiell ändring i förhållande till 1996 års bibliotekslag.

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet.

Det allmänna biblioteksväsendet består av

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. sjukhusbibliotek,
5. högskolebibliotek,
6. lånecentraler, och
7. övriga offentligt finansierade bibliotek.

Paragrafen, som är ny, innebär ingen ändring i sak jämfört med nu gällande 1 § utan utvecklas endast genom att det presenteras vad det allmänna biblioteksväsendet består av. Begreppet ”regional biblioteksverksamhet” introduceras. Övervägandena finns i 3.2.

## Syfte och ändamål

2 § Biblioteken ska främja läsning och tillgång till litteratur. De ska också främja information, upplysning, utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksservice ska finnas tillgänglig för alla.

Paragrafen utgör bibliotekslagens ändamålsbestämmelse och ändringarna innebär dels att bibliotekens uppdrag att främja läsning och tillgång till litteratur lyfts fram särskilt, dels att bibliotekstillgången inte längre endast omfattar medborgare. Det talas heller inte längre om allas tillgång till "ett folkbibliotek" utan om att alla ska ha tillgång till "biblioteksservice". Övervägandena finns i 3.3.

Bibliotekens grundläggande uppdrag är alltså att främja läsning, litteratur och kunskapssökande. I syfte att förtydliga och fokusera bibliotekens uppdrag lyfts bibliotekens huvuduppdrag, att främja läsning och tillgång till litteratur, fram särskilt i bestämmelsen. Därtill kvarstår alltså samtliga ändamål som anges i nu gällande lag. Någon förändring i sak med anledning av att orden "intresset för" tas bort avses inte.

Begreppet medborgare byts i lagtexten ut mot "alla" eftersom det kan uppfattas som att det annars ställs ett krav på svenskt medborgarskap för att omfattas av lagen.

Stadgandet om att varje kommun ska ha folkbibliotek flyttas till 5 § och skrivningen om att folkbiblioteken ska verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare utgår. I stället föreslås – se övervägandena i 3.6.3 – att det i 5 § föreskrivs att folkbiblioteken särskilt ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande.

Begreppet "biblioteksservice" är vidare än det tidigare "folkbibliotek" och kan innefatta ett eller flera bibliotek, bokbussar och uppsökande biblioteksservice. Det kan också vara en verksamhet som drivs i samarbete med en eller flera andra kommuner eller med annan huvudman.

## Ansvarsfördelning

3 § Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda.

1. För folkbibliotek ansvarar kommunerna.
2. För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).
3. För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen.
4. För sjukhusbibliotek vid sjukhus med kommunalt huvudmannskap ansvarar landstingen.
5. För högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.
6. För lånecentraler och övrig biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser är en uppgift för staten ansvarar staten.

Paragrafen motsvarar den tidigare 7 § och fastslår ansvarsfördelningen mellan de olika bibliotekshuvudmännen. Övervägandena finns i 3.4.

Ändringarna innebär att bestämmelsen moderniseras och görs mer användarvänlig genom att det räknas upp vilka som är bibliotekshuvudmän och genom att språket justeras. Därtill uppdateras bestämmelsen genom att det anges att även enskilda kan vara huvudmän för skolbibliotek ifall den aktuella skolan drivs av enskild huvudman i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800). Bestämmelsen om ansvar för bibliotek vid högskolor med landstingskommunalt huvudmannskap utgår eftersom det inte längre finns några sådana högskolor.

Ordet "länsbibliotek" byts ut mot "regional biblioteksverksamhet" i linje med den genomgående ändringen av begreppen i lagen. Det förtydligas vidare att landstingens ansvar också omfattar sjukhusbiblioteken när dessa har ett landsting som huvudman.

### Biblioteksplaner

4 § Kommunerna och landstingen ska anta planer för sin biblioteksverksamhet.

Paragrafen motsvarar 7 a § andra stycket i 1996 års bibliotekslag och någon ändring i sak avses inte. Övervägandena finns i 3.5.

### Folkbibliotek

5 § Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till kommuninvånarnas behov.

Folkbibliotekens utbud av litteratur, medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

Folkbiblioteken ska särskilt främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande.

I paragrafen stadgas – vilket i 1996 års bibliotekslag föreskrivs genom 2 § – att varje kommun ska ha folkbibliotek. Ändringarna innebär att bestämmelsen utvidgas genom att ett kvalitetskrav införs, jämte att en föreskrift om att folkbiblioteken särskilt ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande införs.

Folkbibliotek är den offentliga biblioteksservice som kommunerna erbjuder och som uppfyller de krav som framgår av paragrafen och lagens övriga bestämmelser.

Kvalitetskravet i paragrafens andra stycke har inte tidigare funnits i bibliotekslagen. Bestämmelsen omfattar bibliotekens hela utbud och de tjänster som tillhandahålls allmänheten. Allsidighet och kvalitet ska prägla alla slags produkter och all verksamhet som biblioteken erbjuder, bland annat genom ett varierat och kvalitativt utbud av litteratur, facklitteratur och tidningar, kulturtidskrifter och allmänna tidskrifter.

Innebörden av allsidigheten är bland annat att folkbibliotekens utbud ska vara allsidigt sammansatt och inte innebära inskränkningar utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

I paragrafens tredje stycke stadgas att folkbiblioteken särskilt ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande. Bestämmelsen ersätter den tidigare skrivningen i 2 § andra stycket och syftar till att belysa vikten av digital kompetens, det vill säga att utnyttja informationsteknik för att inhämta och värdera information.

#### **Prioriterade grupper**

**6 §** Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur anpassad till deras behov.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § i 1996 års lag. Övervägandena finns i 3.7.1 och 3.7.3.

I den tidigare bestämmelsen stadgades att biblioteken skulle erbjuda böcker, informationsteknik och andra medier anpassade till barns och ungdomars behov. Här lyfts endast litteraturen fram särskilt. I den föreslagna 5 § uppställs ett krav på att folkbiblioteken – för samtliga användargrupper – särskilt ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande. Bestämmelsen påverkar inte möjligheterna för biblioteken att välja att även erbjuda andra medier och tjänster särskilt till gagn för barn och unga.

**7 §** Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att erbjuda litteratur anpassad till deras behov.

Bestämmelsen motsvarar 8 § i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.7.2 och 3.7.3.

Begreppet funktionshindrade byts ut mot personer med funktionsnedsättning, men någon ändring i sak är inte avsedd. Folkbibliotekens verksamhet riktad till denna grupp bör bedrivas i former som är särskilt anpassade, exempelvis genom tillhållande av talböcker och tekniska hjälpmedel. I bestämmelsen

regleras inte på vilket sätt litteraturen ska hållas till handa. Detta kan ske genom egna inköp eller genom inlån från lånecentraler m.m.

**8 §** Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på

1. de nationella minoritetsspråken,
2. andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och
3. lättläst svenska.

Bestämmelsen motsvarar i stort 8 § i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.7.2, 3.7.4 och 3.7.5.

Begreppet invandrare och andra minoriteter byts ut mot de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska. Bibliotekens verksamhet riktad mot denna grupp ska bland annat vara inriktad på att erbjuda litteratur på de nationella minoritetsspråken, på andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska och på lättläst svenska.

#### Avgiftsfrihet

**9 §** På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform.

Trots första stycket får folkbiblioteken ta ut

1. ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster, och
2. avgift för de fall låntagare inte lämnar tillbaka det som de har lånat.

Bestämmelsen motsvarar 3 § i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.8.

Ändringarna innebär att det tydligt fastslås att avgiftsfriheten för litteratur är formatneutral. Genom att allmänheten ska få låna *eller på annat sätt* få tillgång till litteratur inbegrips även digital överföring av en fil från bibliotek till användare, eftersom

informationen i detta fall rätteligen kopieras och inte lånas. *Oavsett publiceringsform* tar sikte på litteratur i annan form än tryckt bokformat.

Liksom tidigare reglerar lagen inte förhållandet mellan biblioteken och upphovsmän och andra rättighetshavare.

I bestämmelsens andra stycke, som endast ändras redaktionellt för att öka användarvänligheten, anges vissa kostnader som folkbiblioteken får kompensera sig för trots att de har samband med boklån. Undantagen har till undvikande av missförstånd angivits i lagen. Med ”andra liknande tjänster” avses exempelvis en avgift som biblioteket tvingas betala för att få låna en bok från ett utländskt bibliotek. Frågan om ersättning i de fall låntagaren förstör eller inte lämnar tillbaka en bok regleras inte i lagen.

### Skolbibliotek

10 § Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek. Det som anges om folkbibliotek i 6–8 §§ gäller även skolbibliotek.

Bestämmelsen motsvarar 5 § i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.9.

Innehållet i bestämmelsen i 2 kap. 36 § skollagen återges av pedagogiska skäl. Som framgår av förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2009/10:165 s. 284) brukar med skolbibliotek vanligtvis avses en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande.

Paragrafens andra stycke innebär att de grupper som folkbiblioteken ska prioritera även ska vara prioriterade hos skolbiblioteken.



### Regional biblioteksverksamhet

**11 §** Varje landsting bör bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet.

Bestämmelsen är en vidareutveckling av 4 § i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.10.

Ändringarna innebär att det i stället för att det i varje län bör finnas ett länsbibliotek, anges att varje landsting bör bedriva regional biblioteksverksamhet. Ändamålet med biblioteksverksamheten ändras på så sätt att kompletterande medieförsörjning ersätts med mer strategiska uppgifter; att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet.

### Högskolebibliotek

**12 §** Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa bibliotek ska, inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan, svara för biblioteksservice samt i övrigt bistå och samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet i enlighet med vad som anges i 14 och 15 §§.

Paragrafen motsvarar 6 § i 1996 års bibliotekslag och ändras endast redaktionellt och i förtydligande syfte. Övervägandena finns i 3.11. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Bestämmelsen förtydligas på så sätt att det anges vilka subjekt som omfattas av kravet på att ge tillgång till högskolebibliotek och hur högskolebiblioteken i övrigt ska bistå och samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet.

### Lånecentraler

**13 §** För en kompletterande medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånecentraler.

Bestämmelsen motsvarar 4 § tredje stycket i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.10. Någon ändring i sak är inte avsedd.

### Samverkan

14 § Bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka.

Paragrafen motsvarar 7 a § första stycket i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.12.

Ändringen innebär endast att bestämmelsen av pedagogiska skäl och för att ytterligare lyfta fram behovet av samverkan, får utgöra en egen paragraf. Av budgetpropositionen för 2005, där bestämmelsen först föreslogs, (prop. 2004/05:1 utgiftsområde 17 s. 65) framgår att bestämmelsen innebär både att bibliotek och bibliotekshuvudmän ska samverka och att biblioteken och bibliotekshuvudmännen ska samverka sinsemellan.

15 § Regional biblioteksverksamhet samt högskolebibliotek, läncentraler och andra statligt finansierade bibliotek ska

1. avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande, och
2. i övrigt samverka med folkbiblioteken och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice.

Folkbiblioteken får ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

Bestämmelsen motsvarar 10 § i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.12.

Första stycket ändras bara redaktionellt av pedagogiska skäl och här är ingen ändring i sak avsedd. För den regionala biblioteksverksamheten, som inte alltid förfogar över egna samlingar, medför bestämmelsen ingen skyldighet att ha egna samlingar utan endast att samlingarna i förekommande fall ska ställas till folkbibliotekens förfogande.

Det nya andra stycket innebär en viss reciprocitet i bibliotekskedjan. Förändringen innebär att det nu stadgas att även folkbiblioteken får ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

### Uppföljning

#### 16 §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick och ansvara för samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Myndigheten ska tillsammans med kommunerna och landstingen följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som antagits har utformats och hur de används.

Bestämmelsen har inte någon motsvarighet i 1996 års bibliotekslag. Övervägandena finns i 3.13.

Paragrafen innebär att den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för nationell överblick och samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Innebörden av bestämmelsen är bland annat att myndigheten tillsammans med kommunerna och landstingen ska följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som antagits har utformats och hur de används.

Myndigheten bör fortlöpande redovisa hur bibliotekslagens krav på biblioteksplaner efterlevs och vilka eventuella insatser som skulle kunna göras för att förbättra efterlevnaden. Uppdraget omfattar dock inte ett revisions- eller tillsynsansvar för biblioteksväsendet.

#### **Ikraftträdandebestämmelse**

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013, då bibliotekslagen (1996:1596) ska upphöra att gälla.

Enligt bestämmelsen träder den nya lagen i kraft den 1 juli 2013. Samtidigt ska bibliotekslagen (1996:1596) upphöra att gälla.