

## **Anmälan mot Kulturnämnden i Kristianstads kommun – stadsbiblioteket – angående handläggningen av en begäran om förmedling av en bok via s.k. fjärrlån**

---

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 20 november 1996, har AA begärt JO:s granskning av stadsbibliotekets i Kristianstads kommun handläggning av en begäran om ett boklån.

Av anmälan jämte en därtill fogad insändare till Kristianstadsbladet den 8 november 1996 framgår bl.a. följande. AA begärde hos biblioteket att få låna boken "Ögonblick i själva verket". Boken är skriven av en kvinna som tidigare tjänstgjort som chef på olika asylförläggningar och skildrar författarens intryck från sin tjänsteutövning. Vid sin förfrågan fick AA först beskedet att boken inte var inköpt till biblioteket på grund av avsaknad av efterfrågan och otillräckliga anslag. AA erhöll även beskedet att hon kunde begära att boken inlånades via fjärrlån. Efter tre veckors väntan och påminnelser fick AA beskedet att på grund av "recensionen" hade beslutats att inte heller fjärrlån skulle tillåtas eftersom bokens innehåll inte sammanföll med bibliotekets intentioner och anda. Vidare åberopades "politikerbeslut".

I sin anmälan har AA ifrågasatt lagenligheten av att offentliganställda agerar förmyndare åt låntagare och hindrar folk från att läsa vad de vill.

### **Utredning**

Anmälan remitterades till Kulturnämnden i Kristianstads kommun för utredning och yttrande. Nämnden har som remissvar antagit ett yttrande av bibliotekschefen BB. I yttrandet anförs följande (bilagorna här uteslutna).

#### **Bakgrund**

Kristianstads stadsbibliotek avstod under våren 1996 från att inköpa en bok av Eeson Clar (pseud) med titeln "Ögonblick i själva verket". Avslaget baserade sig på recensionen i Bibliotekstjänsts s.k. sambindningshäfte där omdömet entydigt pekade på svepande och starkt negativa omdömen om flyktingar. I enlighet med bibliotekets praxis fjärrlånades därmed inte boken. Dessa principer förklarade stadsbibliotekets chef i ett brev till låntagaren. Låntagaren fann då för gott att anmäla biblioteket.

### **Kristianstads stadsbiblioteks inköpsprinciper och rutiner**

Kristianstads stadsbibliotek kan lika lite som något annat bibliotek, köpa in mer än ett urval av de böcker som erbjuds på marknaden. Urvalet baseras på principer tagna i kommunens kultur nämnd. I dessa riktlinjer fastslås att ”Avstånd tas från medier som spekulerar i våld, fördomar och verklighetsförfalskning eller som propagerar för rasdiskriminering, förföljelse mot oliktankande och annat som strider mot de mänskliga rättigheterna” (bilaga 1).

Själva det praktiska urvalsförfarandet är delegerat till bibliotekets tjänstemän som har upprättat rutiner för att praktiskt hantera tusentals titlar årligen. I Kristianstad finns en inköpsansvarig bibliotekarie som leder det beslutande bokmötet, där representanter från stadsbibliotekets olika avdelningar och filialer är representerade. Bokmötet föregås av s.k. förbokmöten där avdelningar och filialer bestämmer sig för vilka böcker man vill köpa. Inköpen baseras i normalfallet på recensioner i Bibliotekstjänst sambindning. I den mån olika åsikter föreligger, eller recensionen är oklar, kan s.k. läsexemplar inköpas för att läsas av två av bokmötets deltagare. Därefter görs en ny bedömning.

Stadsbiblioteket tvingas av olika skäl, inte minst ekonomiska, att bedöma varje titel noggrant. En lång rad böcker läggs s.a.s. åt sidan för att åter prövas i den mån önskemål framförs av låntagare.

Ett litet antal böcker klassas däremot som etiskt olämpliga i enlighet med Kultur nämndens riktlinjer. Det är alltså böcker som t.ex. ”spekulerar i våld, fördomar och verklighetsförfalskning...” (bilaga 1).

Det rör sig om ett förhållandevis litet antal titlar som inte köps in av dessa skäl. ”Ögonblick i själva verket” behandlas i enlighet med ovanstående och inköptes inte, vilket meddelades låntagaren. Låntagaren kräver då att få boken fjärrlånad.

### **Fjärrlåneprinciper och praxis vid svenska folkbibliotek**

Fjärrlåneprincipen är en av hörnstenarna i det svenska folkbiblioteksarbetet. För en symbolisk summa kan en kommunal låntagare få tillgång till böcker från större bibliotek i regionen, landet, och i vissa fall via lånecentralen, utlandet.

Det kan i sammanhanget vara viktigt att påpeka följande

- fjärrlåneverksamheten är ett helt frivilligt åtagande från bibliotekens och kommunernas sida. Den faktiska kostnaden för fjärrlånen (vida överstigande den summa som låntagaren betalar) belastar den kommunala budgeten.
- Principer och praxis i fjärrlånearbetet har utvecklats genom åren av institutioner som Sveriges Allmänna Biblioteksförning (SAB), lånecentraler och länsbibliotek. Grundat på riktlinjer från dessa institutioner har de kommunala biblioteken fastslagit sina rutiner.
- Från att inledningsvis varit en verksamhet som enbart hade anknytning till högre studier, har fjärrlånen kommit att få en allt bredare omfattning, men har aldrig omfattat all litteratur. Praktiska, kulturhistoriska och kvalitetsmässiga skäl har begränsat den litteratur som omfattats av fjärrlåneverksamheten. I de riktlinjer som finns bilagda från SAB, Malmö lånecentral, Länsbiblioteket i Kristianstads län återfinns den grund på vilken Kristianstads stadsbibliotek baserar sina rutiner (bilagor 2–5).

Fjärrlånen är att betrakta som tillfälliga förvärv. Därmed återfinns en koppling mellan inköpsrutiner och fjärrlåneprincipen som etablerar den praxis som säger att den bok som ej inköpts av etiska skäl inte heller fjärrlånas. I en enkätundersökning till landets länsbibliotek kan konstateras att denna princip är den gällande i landet. [Enkätundersökning genomförd av Länsbiblioteket i Kristianstads Län, december 1996. Av 21 svarande länsbibliotek var detta en etablerad praxis i 19 län.]

Kristianstads stadsbibliotek har genom att avstå från fjärrlån av en bok som ej inköpts av kvalitets/etiska skäl därmed agerat i enlighet med inköpsrutiner

fastslagna av den lokala politiska instansen, samt i enlighet med en i biblioteksvärlden gällande praxis.

Om denna inom svenskt biblioteksväsen etablerade praxis skulle brytas, så reser detta en rad frågetecken.

Det bör påpekas att i fjärrlånekedjan ingår även Kungliga Biblioteket och Lunds Universitetsbibliotek, två bibliotek ålagda att spara allt svenskt tryck. Om JO skulle fastslå att svenska folkbibliotek måste fjärrlåna alla önskemål, oberoende av praktiska, kulturhistoriska och kvalitetsmässiga skäl, så för det lätt insedda orimliga konsekvenser. Det skall heller inte förnekas att fjärrlåneprinciperna har en kommunalekonomisk sida.

Samtidigt är det av största vikt att fjärrlåneprincipen fastslås. Men vilken instans skall då bestämma fjärrlånens praktiska utformning? I förarbetena till bibliotekslagen diskuterades frågan ingående.

### **Fjärrlånen och bibliotekslagen**

I 10§ bibliotekslagen (SFS 1996:1596) fastslås fjärrlåneprincipen. Länsbibliotek och statliga bibliotek är ålagda att ställa sina samlingar gratis till förfogande.

”Länsbibliotek, lånceutraler, högskolebibliotek och andra statliga forskningsbibliotek m.m. skall avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande...”

Statliga biblioteksinstitutioner och bibliotek, som uppbär statligt stöd, blir alltså ålagda att utan kostnad förmedla böcker/media ur sina samlingar. Även om vi utgår från att denna lagtext måste kompletteras med diverse förordningar, så är lagtexten entydig.

Däremot har utredningen tagit avstånd från att lagstiftningsvägen reglera lånekedjan ömsesidigt. Staten reglerar därmed de statliga bibliotekens fjärrlån, men avstår från att reglera det kommunala bibliotekets fjärrlånearbete. ”Flera remissinstanser anser att regeln om den s.k. lånekedjan bör vara ömsesidig. Den borde inte bara omfatta lån till folkbiblioteken utan också mellan biblioteken. De anser dessutom att avgiftsfriheten bör omfatta lån mellan alla bibliotek, och inte bara fjärrlån till folkbiblioteken. Lagen syftar emellertid, i första hand, till att garantera avgiftsfria lån av böcker på folkbiblioteken. Förslaget syftar inte till att reglera andra ekonomiska förhållanden inom biblioteksväsendet. *Vidare kan en kommun inte genom sitt folkbibliotek åläggas att arbeta utanför kommunens gränser. Det finns därför, enligt regeringens mening, inte tillräckliga skäl att bygga ur regleringen av lånekedjan på det sätt som föreslagits.* ” (SOU 1996/97:3; s 52)

Från det kommunala bibliotekets horisont, blir alltså även fortsättningsvis fjärrlånearbetet ett frivilligt åtagande reglerat av överenskommelser mellan biblioteken och kommunala politiska instanser.

### **Slutsatser**

Kulturnämnden kan därmed konstatera att stadsbiblioteket rörande boken ”Ögonblick i själva verket” agerat i enlighet med de riktlinjer som finns fastställda för bibliotekets inköp, samt att biblioteket följt den praxis som är gällande inom biblioteksvärlden rörande fjärrlån.

AA har kommenterat remissvaret och därvid vidhållit sin i anmälan framförda kritik.

### **Bedömning**

Före den 1 januari 1997 saknades författningsbestämmelser angående folkbiblioteksverksamheten, frånsatt viss reglering angående statsbidrag till

folkbiblioteken, senast i förordning 1996:1608. Den 1 januari 1997 trädde en bibliotekslag (1996:1596) i kraft. I bibliotekslagen upptas vissa grundläggande bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Några detaljregler om hur biblioteksverksamheten i den enskilda kommunen skall vara organiserad och bedrivs har inte föreskrivits.

Det kan finnas anledning att peka på några för ärendet relevanta bestämmelser i bibliotekslagen. I 2 § bibliotekslagen fastslås att varje kommun skall ha folkbibliotek och i 7 § anges att kommunerna skall svara för bl.a. den verksamheten. På folkbiblioteken skall allmänheten avgiftsfritt få låna litteratur för viss tid (3 §). I 10 § anges att länsbibliotek, lånecentraler, högskolebibliotek, forskningsbibliotek och andra av staten finansierade bibliotek avgiftsfritt skall 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.

Vid tidpunkten för den i ärendet aktuella händelsen hade bibliotekslagen inte trätt i kraft och några andra författningsbestämmelser som reglerade folkbiblioteksverksamheten förelåg inte. Det kan dock konstateras att även efter bibliotekslagens ikraftträdande någon författningsreglering som i detalj styr folkbiblioteksverksamheten inte föreligger. Även i dag saknas regler om skyldighet för ett folkbibliotek att tillhandahålla ett visst sortiment av litteratur eller att förmedla fjärrlån.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Vidare skall JO vara återhållsam med att uttala sig i frågor som faller inom området för den kommunala självstyrelsen, till vilket biblioteksverksamheten i stor utsträckning hör.

En viktig uppgift för JO är att tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten (3 § lagen 1986:765 med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Det är i huvudsak mot bakgrund av denna sistnämnda bestämmelse som jag företar min granskning i detta ärende.

I 2 kap. regeringsformen ges bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. I 1 § första stycket föreskrivs bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad informationsfrihet, vilken beskrivs som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Detta stadgande garanterar medborgarnas handlingsfrihet då det gäller att motta upplysningar, som erbjuds från olika håll. Däremot innefattar det ingen skyldighet för det allmänna att lämna information. Se Gustaf Petréns

och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar (1980) s. 44.

Bestämmelsen om informationsfrihet i 2 kap. 1 § regeringsformen kan, som framgår av det anförda, inte tas till intäkt för uppfattningen att ett folkbibliotek skulle ha skyldighet att tillhandahålla alla sina böcker för allmänheten. Inte heller innebär regeln något åliggande för ett sådant bibliotek att låna in eller annars anskaffa begärd litteratur.

Genom föreskrifter i 2 kap. tryckfrihetsförordningen åläggs varje myndighet att i viss ordning och med vissa restriktioner låta enskilda ta del av myndighetens allmänna handlingar. Tryckta skrifter m.m. som ingår i bibliotek anses emellertid inte utgöra allmänna handlingar (11 § första stycket 3). Inte heller på denna grund kan en person alltså hävda någon rätt att få ta del av vilken som helst av ett allmänt biblioteks böcker eller kräva att ett bibliotek lånar in böcker som ingår i ett annat biblioteks bokbestånd.

Genom 1 kap. 9 § regeringsformen åläggs bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och att iaktta saklighet och opartiskhet. Detta stadgande uppställer krav på objektivitet, opartiskhet och lika behandling av medborgarna vid tillämpningen av lagar, förordningar och andra rättsliga normer. I 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) föreskrivs vidare att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Enligt min mening är principerna om objektivitet och likabehandling tillämpliga i den situationen att ett folkbibliotek eller annat allmänt bibliotek tar ställning till en begäran från en enskild om att få ta del av en skrift som ingår i bibliotekets bokbestånd eller begär att få ett fjärrlån förmedlat. Som jag ser saken skulle det därvid kunna godtas att man upprätthåller en princip som innebär att viss litteratur inte tillhandahålls barn eller ungdomar. Vidare är det självfallet helt godtagbart att ett bibliotek inte köper in viss litteratur. Jag kan inte heller finna att det skulle stå i strid med de principer som jag redogjort för att ett bibliotek tillämpar en ordning som innebär att vissa böcker överhuvudtaget inte tillhandahålls allmänheten ur bibliotekets eget bestånd eller genom förmedling av fjärrlån.

Enligt remissvaret föreligger det inom biblioteket en praxis som innebär att en bok som av etiska skäl inte köps in inte heller fjärrlånas. Vidare har biblioteket ”agerat i enlighet med inköpsrutiner fastslagna av den lokala politiska instansen, samt i enlighet med en i biblioteksvärlden gällande praxis”.

Det är inte en uppgift för JO att ta ställning till om ett allmänt bibliotek skall köpa in en viss bok eller förmedla fjärrlån av den. Jag nöjer mig därför med att här konstatera att biblioteket har bestämt sig för att inte köpa in och därmed inte heller fjärrlåna boken i fråga. AA:s framställning har med utgångspunkt i denna

förutsättning bemötts i enlighet med den vid biblioteket gällande praxis. Någon överträdelse av regeringsformens eller kommunallagens föreskrifter om saklighet och opartiskhet har därvid inte förekommit.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet här.