

2010-01-15

ERT DATUM

2009-11-24

03-1037-2009

ER BETECKNING

U2009/6671/F

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Kungl. bibliotekets remissvar på Ds 2009:61 Leveransplikt för elektroniska dokument

Sammanfattning Kungl. bibliotekets remissvar

Kungl. biblioteket (KB) har ingått i utredarens referensgrupp med olika kompetenser och begränsar därför sitt remissvar till de centrala förslagsavsnitten, dvs. avsnitt 9-16.

Det är ingen enkel uppgift att föreslå lagreglering om leverensskyldighet för publicerat, elektroniskt material som överförs via nätverk. Det sägs att varje vecka adderas lika mycket information på Internet som det finns bevarat material från hela 1800-talet. Att samla detta material är både konceptuellt och tekniskt komplicerat. Det blir därför svårt att jämföra webben med andra medieformer och det har sina begränsningar att relatera till analoga medier när ny lagstiftning ska utarbetas. KB förstår dock nödvändigheten för utredaren att inta en pragmatisk hållning i definitionerna av vad som ska samlas in och från vilka aktörer. Samtidigt ser KB en risk att lagen snabbt kan bli föråldrad. Därför invänder KB mot att lagen föreslås bli subsidiär till nuvarande lag (1993:1392) om pliktexemplar av dokument. En annan aspekt är att när alla kan ladda upp, redigera och lägga ut, dvs. publicera, vad som helst utan förhandsbedömning, mister publiceringsbegreppet sin traditionella innebörd. Denna utveckling gör begreppet "yrkesmässigt tillhandahållande" problematisk. Samtidigt har förslaget en mycket ambitiös hållning. Såvitt KB kan se är det i det närmsta unikt att reglera leveransplikt för enskild fil eller enskilda objekt. Därför är de föreskrifter om t.ex. undantag från leveransplikt som utredaren föreslår viktiga, liksom möjligheter till föreskrifter till egen insamling.



National Library
of Sweden

KB stödjer förslaget att inrätta en ny lag för leveransplikt för elektroniska dokument och finner de föreslagna övergångsbestämmelserna konstruktiva. KB ställer sig även bakom att frånga den s.k. fullständighetsprincipen och stödjer definitionerna av vilket material som ska vara leveranspliktigt respektive vilka aktörer som ska vara leverensskyldiga. KB tillstyrker förslaget vilket logistiskt format pliktexemplar ska levereras i, vilka relationsmetadata som ska medfölja och tidsrymden inom vilken pliktexemplaren ska inkomma. KB välkomnar att utredaren lägger förslag i enlighet med myndighetens önskemål om undantag för pliktleveranser av omtryck. KB stödjer kostnadsberäkningen och de finansiella förslagen. KB vill betona att ett eventuellt uppdrag att bistå med ett informationssystem för offentliga organs egentliga myndighetspublikationer är ett nytt uppdrag som inte ryms inom befintlig ram eller de resurser som äskas i betänkandet.

KB avstyrker förslaget att sökmöjligheter i det pliktlevererade materialet tills vidare inte ska vara tillåtet. Frågor om integritetsaspekter och upphovsrätt har inte ingått i utredarens uppdrag. KB ifrågasätter att offentliga organs leverensskyldighet särbehandlas utifrån ett resonemang om tillhandahållande.

KB efterfrågar en helhetssyn på insamling och vill se en översyn av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument och hur de två lagarna kan sammanföras till en. Det är angeläget att KB, som modernt nationalbibliotek och arkiv, ges reella möjligheter, legalt och finansiellt, att med nya metoder bevara delar av den digitala domänen.



9-13 samt 15 Pliktexemplar, pliktleverantörer och former för pliktleverans

9. En ny lag om pliktexemplar av elektroniska dokument

Kungl. biblioteket (KB) tillstyrker förslaget att inrätta en ny lag med de bestämmelser som behövs om leveransplikt för publicerat, elektroniskt material. KB:s förhoppning var att regeringen skulle ha tillsatt en utredning med uppgift både att revidera nuvarande lagstiftning samt reglera skyldighet att leverera elektroniska dokument. Under rådande omständigheter instämmer KB helt med utredarens förslag att det är bättre att inrätta en helt ny lag än att tynga en föråldrad lagstiftning med nya bestämmelser (s. 91). Målsättningen måste dock vara att sammanföra dessa två lagstiftningar till en när väl en revision av nuvarande pliktexemplarslag av dokument har genomförts (s. 92). En modern pliktexemplarslag skulle inte bara främja överskådligheten för de leveransskyldiga utan även uppdatera befintlig lagstiftning till dagens förhållanden och därigenom öka möjligheterna för KB att ta sig an framtida utmaningar.

15. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den metod som föreslås för leveransplikt av elektroniska dokument via insamling av en avgränsad enhet elektroniskt material med ett på förhand bestämt innehåll, är som tidigare nämnts mycket ambitiös och ställer höga krav på såväl KB:s som leverantörers kunnande och infrastruktur. Dessutom är det kort om tid för förberedelser. KB bedömer därför att ett pragmatiskt angreppssätt är helt avgörande för att ge den nya lagen rimliga förutsättningar och stödjer förslaget om övergångsbestämmelser. Målsättningen måste vara att finna leverantörer som är tillräckligt stora för att bygga upp goda rutiner och säkra en god representativitet bland insamlat material. Dessa två skäl tycker KB ryms väl inom ramen för de urvalsprinciper som utredaren föreslår (s. 179-187).

Precis som utredaren skriver kommer det att krävas ett aktivt samarbete mellan KB och de potentiella leverantörerna framöver (s. 179). Detta gäller inte minst hantering av metadata som ska beskriva på vilket sätt de levererade dokumenten förhåller sig till varandra. Det är dessutom osäkert om alla leverantörer har tekniska förutsättningar för att kunna leverera sådan relationsmetadata.

10. De elektroniska dokument som ska lämnas

KB tillstyrker utredarens definitioner om vilket material och vilka aktörer som ska omfattas av leveransskyldighet. Som tidigare nämnts är förslaget mycket ambitiöst. Att i det perspektivet definiera leveransskyldigt elektroniskt dokument som:

- en avgränsad enhet elektroniskt material med ett på förhand bestämt innehåll (s.93),
- avses presenteras vid varje användning (s. 93),
- tillgängliggjorts för allmänheten i Sverige genom överföring via nätverk (s. 101),
- rör svenska förhållanden (s. 126),
- har grundlagsskydd enligt yttrandefrihetslagen eller (s. 106),
- låtits framställas yrkesmässigt med tillgängliggörande enligt databasregeln för yrkesmässigt tillhandahållande (s. 106),

blir nödvändigt för att skapa realistiska förutsättningar för berörda aktörer att kunna uppfylla lagstiftningen. Enligt utredningsdirektivet ska leveransskyldigheten i princip inte omfatta det som myndigheten tekniskt sett kan samla in på egen hand (bilaga s. 218). Tillsammans med utredarens resonemang i avsnitt 7.2 (s. 77-78), tolkar KB det som att robotinsamling kan utgöra ett värdefullt komplement till föreslagen leveransskyldighet för att skildra det svenska samhället på ett representativt sätt.

Samtidigt som utredaren föreslår tydliga definitioner kring leveranspliktigt material och aktörer vill KB understryka att myndigheten kommer att ges en central roll att skilja ut vilket material som i praktiken utgör pliktexemplar och vilka aktörer som är leveransskyldiga. Samtliga definitioner i betänkandet ska vara uppfyllda för att ett material ska anses omfattas av leveransplikt och förslagen måste vägas samman i sin helhet för att pliktexemplaren ska kunna definieras. Att t.ex. bedöma när en blogg kan anses avslutad, när ett lösenordsskydd i praktiken innebär att materialet är tillgängligt för allmänheten eller vilken musik som är yrkesmässigt framställd och tillgängliggjord, kräver god kunskap och en gedigen omvärldsanalys av dagens mediasituation. Förmodligen kommer teknikutvecklingen även att kräva en kontinuerlig bearbetning av definitionerna.

KB vill påpeka att av sådan strömmad media som avses i avsnitt 10.1.2, dvs. direktsändning som inte utgår från någon fil eller något objekt (s. 96) samlas redan idag tv- och radiosändningar in med stöd av 18 § lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.



National Library
of Sweden

Begreppet ”yrkesmässigt tillhandahållande” såsom det är taget från förarbetet till yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 1997/98:43s. 155 f.) syftar bl.a. till att fånga in traditionella massmedieföretag (s. 111). Internet är i sig en distributör av både professionellt och amatörmässigt material. Kravet på yrkesmässighet i båda leden, dvs. både framställning och distribution, gör risken stor att lagen inte fångar upp de yttringar som är professionellt framförda i de fall de t.ex. tillhandahålls av en privatperson som inte bildat företag med vinstsyfte. Detta gäller t.ex. digitala dokument publicerade av politiska partier samt musik- och filmmaterial. Här har vi ännu inte sett Internets fulla potential som distributionskanal.

KB tillstyrker, med utgångspunkt i resonemanget om lagens skälighet och hanterbarhet, förslaget att frånga den s.k. fullständighetsprincip som råder i nuvarande pliktexemplarslag (s. 130). De förslag om undantag för vissa elektroniska dokument såsom obetydligt innehåll i det sammanhang det presenteras eller material som utgör eller ingår i en kommersiell annons (s. 130), tillsammans med definitionerna i avsnitt 10.3, begränsar volymerna på ett konstruktivt sätt utan att värdera materialets innehåll eller dess kvalitet. KB ser syftet med lagen som att så långt som möjligt säkra forskningens framtida behov av källmaterial. Det urval av material som görs bör eftersträva att representera en så bred skildring som möjligt av det material som omfattas av föreslagen lag.

KB välkomnar förslaget att regeringen kan få meddela ytterligare undantag från leveransplikten (s. 143). Inte bara kan utredaren ha överskattat vad som är praktiskt möjligt att samla in av dagens utbud (s. 132). Framförallt kommer med största sannolikhet utbudet att fortsätta öka på ett sådant sätt att fler undantag kommer att krävas för att lagen ska kunna efterlevas. Däremot kan KB konstatera att en del kategorier material som man önskar få in, inte kommer att omfattas av leveransskyldighet med föreslagen lag. Exempel på sådant material är kartor ur dynamiska databaser för tryck av enstaka blad. S.k. tryck-PDF:er till t.ex. tidningsutgåvor har inte omfattats av utredningsdirektivet. Ett lagstöd som möjliggör insamling av dessa förlagor skulle i allra högsta grad effektivisera såväl KB:s insamlingsverksamhet som det långsiktiga bevarandet. Av tekniska och ekonomiska skäl anser KB därför att det är högst angeläget att denna fråga utreds.

KB invänder mot att lagen ska vara subsidiär till nuvarande pliktexemplarslag. I direktivet står det att ”skyldigheten ska i princip inte



National Library
of Sweden

omfatta sådant som i sak motsvarar det som redan omfattas av skyldigheterna enligt pliktexemplarslagen” (bilaga s. 218). KB skulle gärna se att betänkandet i större utsträckning problematiserade den föränderliga verklighet som lagförslaget syftar att reglera. Gissningsvis kommer teknikutvecklingen att vara sådan att de digitala formaten vinner allt större mark även för det som idag betecknas som tryckta skrifter, cd-utgivning, film, etc. Här är en parallellpublicering att vänta under en övergångsperiod. Det kan t.ex. vara av forskarintresse att studera övergången mellan olika utgivningsformer såsom vilka boktitlar som givits ut i både tryckt och digital form. Att utgå från de tekniska förutsättningar som rådde vid senaste revisionen av pliktexemplarslagen när en ny lag ska tillämpas, stödjer inte målen för en modern statsförvaltning. I dagsläget är det dessutom oklart om och i så fall när nuvarande pliktexemplarslag ska ses över. Myndighetens verksamhet är redo att övergå till den senaste tekniken för sin insamling. KB menar därför att det bör finnas en flexibilitet i lagen som ger myndigheten möjlighet att samla in pliktexemplar i den version eller de versioner som bäst bidrar till att uppfylla myndighetens uppdrag.

KB tycker att förslaget att ett dygns första och sista version av ett elektroniskt dokument ska vara leverenspliktigt (s. 140) är konstruktivt och kommer att underlätta både för den leveranspliktige och KB att hantera leveranserna. I de fall ett elektroniskt dokument tillgängliggörs i olika format (s. 140), välkomnar KB förslaget myndighetens rätt att föreskriva i vilket tillgängligt format som KB vill ha pliktexemplaret.

KB tar del av utredarens resonemang (s. 141-142) kring upphovsrättslagens 52 § f om undantag för tekniska skyddsåtgärder för spridning av ett material (prop 2004/05:110, s. 420). Utredaren menar att KB har rätt att samla in ett exemplar för bevarandeändamål men att det ytterst är EG-domstolens uppgift att tolka innebörden av bestämmelsen som grundar sig på ett EG-direktiv (2001/29/EG).

II Vem som ska lämna pliktexemplar

För att minska risken för dubbelleveranser instämmer KB i utredarens förslag att det är mest lämpligt att ålägga etablerade producenter leveransplikt för sådant material som framställts inom Sverige (s. 147), då det är rimligt att anta att flera olika aktörer kommer att sprida samma material vid olika tillfällen på Internet. Dock har man valt att frånga pliktexemplarslagens princip att det är distributören som har leveransplikt (s. 149). Utredaren menar att det ofta torde vara samma företag som producerar och distribuerar materialet och att det som har



levererats enligt pliktexemplarslagen inte heller ska levereras enligt nu föreslagen lag. KB vill åter påpeka nackdelarna med utredarens förslag att göra lagen om leveransplikt för elektroniska dokument subsidiär till pliktexemplarslagen. Material kan förväntas produceras digitalt och distribueras via Internet i större utsträckning än idag. I övergången mellan de två teknikerna är parallellpublicering att vänta. Därför vore det högst olyckligt om KB ska nöja sig med att samla in den äldre tekniken.

KB välkomnar förtydliganden kring begreppet "etablerad" i Sverige (s. 148). Detta ger även vägledning för hur myndigheten ska tolka olika aktörer inom ramen för befintlig pliktexemplarslag, främst inom TV-mediet.

12 Hur pliktexemplar ska lämnas och hanteras

KB instämmer i utredarens resonemang att det inte får vara så att en kapacitetsbrist hos KB:s digitala arkiv omöjliggör för leverantören att fullgöra sin skyldighet att lämna pliktexemplar via nätverk (s.152). KB vill dock se övergångsbestämmelserna i avsnitt 15 som omställningstid för att säkra och bygga ut sina system. Målsättningen måste vara att leveranser fr.o.m. 1 juli 2013 huvudsakligen ska ske via nätverk (s. 153).

I uppdraget står att utredaren "... ska överväga om och i vilken utsträckning det är lämpligt att leverans kan ske genom att myndigheterna själva ges möjlighet att samla in materialet" (bilaga s. 218). Utredaren har valt att inte gå in närmare på frågan. Man kan konstatera att en lag som helt grundade sig på egen insamling från myndighetens sida skulle kräva enorma resurser i utbudsbevakning. KB understryker vikten av att myndigheten med hjälp av föreskrifter och efter överenskommelser med de leveransskyldiga, ges möjlighet att själv samla in materialet (s. 153).

Idag levererar ett flertal tv- och radioaktörer sitt material via nätverk och fler efterfrågar möjligheten att göra så, bl.a. Sveriges television AB som under 2010 kommer att leverera sina sändningar via nätverk. För att detta förfarande ska kunna utvecklas krävs resurser och utökad IT-kompetens (se vidare avsnitt 16). KB arbetar aktivt med dessa frågor och gör omprioriteringar i verksamheten för att skynda på beredskapen inför kommande lagstiftning. Det utvecklingsarbete som det nya KB:s verksamhet kräver behöver få genomslag i myndighetens samtliga styrdokument (s. 158).



I dagsläget stödjer KB utredarens förslag att pliktexemplaren ska levereras på databärare (s. 152) enbart till KB, (s. 157) eftersom KB:s rätt att säkerhetskopiera (s.155-156) gör att något reservexemplar inte behövs. Utredarens förslag om logiska format (s. 151), leveranstidpunkt inom de föreslagna tre månaderna (s.154) samt metadata som skildrar på vilket sätt pliktexemplaren relaterar till varandra, etc. (s. 159) är godtagbara utifrån de leveranspliktigas praktiska möjligheter att uppfylla sin skyldighet. Likaså stödjer KB utredarens förslag om möjlighet till gallring (s. 158). De föreskriftsrätter som KB föreslås inneha är dock helt nödvändiga för att göra lagen praktiserbar över tid (s. 153, 163). Den nya lagen kan enbart få ett bra genomslag med hjälp av god dialog med leverantörerna. Det är i en sådan dialog som KB avser att utarbeta sina föreskrifter.

Tillgängliggörande

12.3 Pliktexemplar ska lämnas till Kungl. biblioteket

Utredarens förslag att i förordning reglera att det inte ska vara tillåtet att samtidigt söka i innehållet i flera elektroniska dokument av hänsyn till den personliga integriteten (s. 159) går utanför direktivet som säger att "...upphovsrättsliga aspekter och integritetsskyddade aspekter på tillgängliggörandet av det insamlade materialet får anstå" (bilaga s. 217).

KB har inlett en dialog med Utbildningsdepartementet i frågan med anledning av föreliggande utredning. I enlighet med förordning (2002:287) om behandling av personuppgifter i Kungl. bibliotekets digitala kulturarvsprojekt hanterar KB redan idag insamlat material som gjorts tillgängliga på nätverk i projektet Kulturarv3 på ett ansvarsfullt sätt. Det vore högst olyckligt att i nuläget besluta om åtgärder kring integritetsskyddade aspekter som inte föregåtts av någon grundlig analys av det material som avser att levereras enligt den nya lagen.

Mot bakgrund av ovanstående invänder KB mot utredarens förslag om begränsningar av sökmöjligheterna i materialet. Istället förutsätter KB att regering och riksdag tar ett samlat grepp om olika aspekter av materialets tillhandahållande.

Avsnitt 13 Offentliga organs skyldighet att lämna pliktexemplar
Att vara en samordningsmyndighet som tar fram ett informationssystem om offentliga publikationer går utanför KB:s uppdrag att vara en del av forskningens infrastruktur. KB sympatiserar med argumentet att

dubbelarbete bör undvikas. Det krävs dock nya resurser för att KB ska kunna bygga upp ett system som tillgodoser statsförvaltningens behov av strukturerad information.

Medan undantag från parallellpublicering föreslås för att KB ska kunna tillhandahålla information för statsförvaltningens behov, föreslås inte de undantag som behövs för att KB ska kunna utveckla sitt kärnuppdrag, att vara en modern och effektiv resurs i forskningens infrastruktur (se avsnitt 10, s. 5-6). Det blir även märkligt att undanta publikationer som är sekventiellt uppdelade (s. 171) i förhållande till hur lagen i övrigt är upplagd samt antagandet att det för offentliga organ innebär mindre besvär och merkostnader än för enskilda att tillhandahålla bibliografisk metadata (s. 172). KB stödjer därmed inte utredarens förslag att särskilt skilja ut offentliga organs leveransskyldighet av egentliga myndighetspublikationer (s.165-173). Hur detta insamlade material ska tillgängliggöras är enligt direktiven en senare fråga för regering och riksdag att ta ställning till (se avsnitt 12.3).

14. Leveransplikt för omtryck

KB uppskattar att utredaren tagit till sig myndighetens önskemål om undantag för leveransplikt av omtryck och ser likaså värdet av att Lunds universitetsbibliotek fortsatt samlar in och katalogiserar materialet med hänvisning till slitage vid fjärlån. De resurser som KB härigenom sparar, tillsammans med andra besparingar som myndigheten gör under 2010, utgör viktiga bidrag till den omställning av verksamheten som krävs av KB inför myndighetens nya uppdrag.

16. Ekonomiska konsekvenser för staten

KB konstaterar att utredaren bedömt de uppskattningar av personalbehov och andra ekonomiska överväganden som KB gjort som rimliga (s. 189).

KB föreslås få ett helt nytt uppdrag med en mycket ambitiös, för att inte säga unik, ansats genom insamling av enskilda filer i stället för t.ex. robotsinsamling av hela hemsidor. Det nya uppdraget ställer krav på nya kompetenser på myndigheten, både genom nyanställningar och omställning av befintlig personal. Via omprioriteringar av befintlig verksamhet samt förslag i departementsskrivelsens avsnitt 14, kommer KB att bidra med 25 procent av kostnaderna (s. 192).

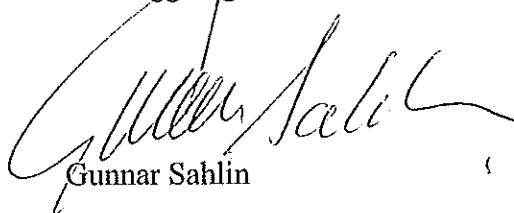


National Library
of Sweden

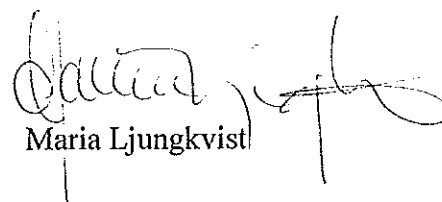
KB vill understryka att de resurser som utredaren äskar är helt avgörande för att KB ska kunna verkställa sitt nya uppdrag fr.o.m. 2011 (s. 193). Beräkningarna är gjorda utifrån dagens utbud, format, etc. Mediesituationen kommer med stor säkerhet att se helt annorlunda ut redan 2013 med fler publiceringsformer på nätet, mer högkvalitativa filer som kräver större lagringsutrymme i de digitala arkiven, osv.

Om inte E-pliktleveranser i sin helhet kan rymmas i ett digitalt arkiv utan pga. utrymmesbrist måste samlas in och arkiveras på fysiska bärare, riskerar pliktleveranserna av elektroniska dokument att förvandlas till dött material istället för att reformera myndighetens verksamhet i grunden. KB vill därför framhålla vikten av en kontinuerlig utbyggnad av myndighetens digitala arkiv och att uppdragsgivaren har insikt om vad detta innebär för verksamheten, inte minst ekonomiskt. När den föreslagna nya lagen ska praktiseras riskerar den annars att motverka sitt eget syfte, att skildra ett teknikskifte i vårt samhälle som på ett genomgripande sätt påverkat hur vi tar till oss och delger information om vår omvärld. I detta perspektiv är det även brådskande att regering och riksdag kommer till klarhet om hur de leveranspliktiga elektroniska dokumenten får tillhandahållas.

Generaldirektör Gunnar Sahlin har beslutat i detta ärende. Enhetschef Maria Ljungkvist, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.



Gunnar Sahlin



Maria Ljungkvist