

Kungliga bibliotekets remissvar gällande betänkandet Papper, poddar och... (SOU 2021:32)

Diarienummer: U2021/02459

Kungliga bibliotekets diarienummer KB 2021-560

Remissvarets utformning

Kungliga bibliotekets (KB) remissyttrande inleds med en sammanfattning och en ingress. Därefter följer yttrandet betänkandets avsnittsindelning, i de delar KB har anledning att kommentera. Yttrandet avslutas med en avslutande diskussion som lyfter områden som legat utanför utredarens uppdrag, men som är relevanta utifrån pliktlagstiftningens syfte och KB:s uppdrag.

Sammanfattning

KB:s synpunkter sammanfattas nedan. Sammanfattningen är uppdelad i två avsnitt, *övergripande ställningstaganden* och *specifika synpunkter*:

Övergripande ställningstaganden

- KB stödjer utredarens förslag till syfte med pliktlagstiftningen.
- KB stödjer utredarens förslag att insamlingen ska vara av tre slag - leveransplikt, rekvisition och egeninsamling.
- KB accepterar utredarens förslag avseende dataskydd utifrån behovet att kunna ge direktåtkomst och fjärraccess till KB:s digitala pliktmaterial.
- KB anser att kravet på loggning av användare är problematiskt utifrån ett integritetsperspektiv och utifrån bibliotekens traditionella roll och funktion.
- De resurser som KB förväntas lägga på utveckling av system för loggning behöver vara proportionerliga utifrån risker ur ett dataskyddsperspektiv.
- KB avvisar utredarens slutsats att förslaget till ny reglering endast initialt kräver stora investeringar, för att sedan över tid ge minskade kostnader.



National Library
of Sweden

- KB anser att förslaget att minska antalet fysiska pliktexemplar av tryckt material är rimligt utifrån samhällets och mediernas digitalisering och utifrån pliktlagstiftningens syfte.
- För att syftet med pliktlagstiftningen ska kunna uppnås, att pliktmaterialet ska utgöra en demokratisk resurs, krävs att frågan om hur arbetet med avtalslicenser kan organiseras och finansieras klagörs parallellt med att en ny pliktlagstiftning införs.

Specifika synpunkter

- KB vill i likhet med utredaren betona vikten av att det insamlade pliktmaterialet till sitt innehåll är identiskt med det som en gång spreds. Visst digitalt pliktmaterial kan dock av resursskäl behöva komprimeras.
- KB anser att lagstiftningen fortsatt bör omfatta verk som framställts av svensk upphovsman eller konstnär och som tillhandahålls av svensk distributör.
- För att effektivisera plikthanteringen önskar KB i tillämpliga fall att publiceringstjänster och plattformsinnehavare som lyder under svensk jurisdiktion ska omfattas av leveransplikt.
- KB instämmer inte i att digitala förlagor till omslag, bilder, texter etc. som hör till tekniska upptagningar ska undantas leverans, då detta medför digitaliseringskostnader som annars kan undvikas.
- KB instämmer inte i att KB ska åläggas att dokumentera vad och på vilken grund dubletter och dylikt kasseras. Förslaget medför en omfattande administration och kräver oproportionerligt mycket resurser i förhållande till värdet av dokumentationen.
- KB instämmer inte i att förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till Kungl. biblioteket och Riksdagsbiblioteket ska uppdateras. KB anser istället att förordningen bör utgå då leveranserna inte längre fyller något syfte.

Ingress

KB ställer sig positivt till förslaget till reviderad reglering av pliktlagstiftningen. En modernisering av nuvarande pliktlagstiftning är helt nödvändigt för att regleringen ska vara i takt med tiden. Utredaren har i stort hörsammat de problem som KB lyft i studien *Plikten under*

*lupp!*¹ och i *Demokratins skattkammare*², och presenterat ändamålsenliga lösningar på dessa.

KB anser att utredaren lämnat förslag till nödvändiga författningsändringar i form av ett regelverk som täcker såväl fysiskt som elektroniskt material. Förslaget till ny reglering innehåller också kompletteringar till dataskyddsregleringen som möjliggör hantering och tillgängliggörande av pliktmaterial.

För KB innebär förslaget till ny pliktlagstiftning ett utvidgat uppdrag. Det handlar till exempel om en väsentligt ökad mängd pliktmaterial som ska samlas in, beskrivas, bevaras och tillgängliggöras. Generellt tillkommer också en ökad administration kring hanteringen av pliktmaterial.

I förslaget till portalparagraf fastslås att pliktmaterial ska vara en demokratisk resurs som ska tillgodose rätten att ta del av och skapa kunskap, åsikter och andra uttryck. För att insamlat material fullt ut ska kunna fungera som en demokratisk resurs krävs särskilda satsningar för tillgängliggörandet.

7 Pliktmaterialens syfte

KB stödjer utredarens förslag till syfte med pliktlagstiftningen, liksom att tillgängliggörandet framhålls redan i den inledande syftesbestämmelsen. Möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt tillhandahålla pliktmaterial till forskning och annan användning är ett avgörande motiv för att med stöd av lag samla in materialet.

7.5.2 Utan förvanskning

KB vill i likhet med utredaren betona vikten av att det insamlade pliktmaterial till sitt innehåll är identiskt med det som en gång spreds. Att samla in, beskriva, bevara och tillgängliggöra ett oförvanskat källmaterial utgör en central del i KB:s uppdrag.

KB vill dock tydliggöra att digitalt insamlat, liksom digitaliserat pliktmaterial, kan behöva filkonverteras och/eller transkoderas. Med filkonvertering avses överföring mellan olika tekniska format, och med transkodering avses komprimering av stora filer alternativt förändring av komprimeringsmetod. Filkonvertering kan genomföras utan

¹ Studien *Plikten under lupp!* togs fram utifrån ett uppdrag i KB:s Regleringsbrev för budgetåret 2017. Studien behandlar pliktlagstiftningens roll, utformning och relevans i förhållande till medielandskapets utveckling.

² *Demokratins skattkammare* är KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi. Förslaget togs fram på uppdrag av regeringen och överlämnades den 7 mars 2019.



National Library
of Sweden

informationsförlust. Denna typ av förändring syftar till att säkra ett långsiktigt digitalt bevarande och möjliggöra ett framtida tillgängliggörande.

Transkodering i form av komprimering av stora filer kan bli aktuellt framförallt när det gäller videomaterial av hög teknisk kvalitet. Syftet med en komprimering är då att minska de administrativa kostnaderna, särskilt avseende lagring. Nackdelen med att komprimera material är att det inte med säkerhet motsvarar det som publicerats i en viss kontext, till exempel den tekniska kvaliteten i en digital biografvisning eller i filmer som sänds i tv-bolagens streamingtjänster. KB:s förutsättningar för att undvika komprimering av stora filer är avhängigt kostnadsutvecklingen för digital lagring och om särskilda medel för ändamålet tillskjuts.

8.3.2 Begreppet ”här i landet”

KB stödjer utredarens utgångspunkt att leveransplikt endast ska gälla i de fall ett material är avsett för och riktar sig till allmänheten här i landet, det vill säga bevara uttryck för det offentliga samtalet. KB välkomnar också att utredaren tydliggör vikten av att inkludera nationella minoriteters uttryck, liksom betydelsen av envars rätt att använda och utveckla det egna språket på samma villkor som gäller för den nationella majoriteten.

Utredarens förslag är att dokument som framställts utomlands och anpassats särskilt för spridning i Sverige, till exempel genom att översättas till svenska, förses med svensk text eller ett omslag på svenska eller dylikt liksom idag ska samlas in. Detsamma gäller material på annat språk om det av sammanhanget framgår att materialet är avsett för och riktar sig till allmänheten här, eller en viss grupp ur allmänheten här. KB instämmer i att dessa utgåvor ska samlas in.

Det är dock i flera fall svårt att fastställa att ett material framställts utomlands och som ges ut av svensk distributör riktar sig till allmänheten här, eller en viss grupp ur allmänheten här. Till exempel gäller det om ett material framställts på något av de nationella minoritetsspråken och inte särskilt anpassats till svenska förhållanden, men ändå är avsett för och riktar sig till en grupp ur allmänheten.

För att få en långsiktigt hållbar reglering i ett alltmer globaliserat medielandskap skulle en lagstiftning där allt material som har en svensk distributör samlas in vara att föredra. Men för att få en rimlighet i mängden material som ska levereras så föreslår KB att för material som inte har anpassats för svensk marknad ska endast verk av svensk

upphovsman eller framförande av svensk konstnär, oavsett språk, omfattas av leveransplikt.

9.1 Pliktinsamling av tre slag

KB stödjer utredarens förslag att insamlingen ska vara av tre slag - leveransplikt, rekvisition och egeninsamling. Konstruktionen ligger i linje med de förslag KB framfört i studien *Plikten under lupp!* och i förslaget till nationell biblioteksstrategi - *Demokratins skattkammare*. En sådan insamlingsmodell innebär också att svensk pliktlagstiftning harmoniseras med våra nordiska grannländers.

10.3 Vem ska fullgöra leveransplikten?

KB välkomnar att utredaren föreslår att tryckerier kvarstår som leverantörer, då detta effektiviserar KB:s insamling, samt belastar färre aktörer än vad som blir fallet om varje publicist av tryckt material ska leverera var för sig. KB vill dock uppmärksamma att utredarens utgångspunkt gällande e-material, att pliktexemplar ska lämnas av den som har låtit göra pliktmaterial tillgängligt här i landet, innebär att antalet leveranspliktiga leverantörer för det elektroniska materialet kommer bli mycket omfattande. KB beräknar att det handlar om tusentals enskilda utgivare av e-böcker, ljudböcker, film, musik, e-tidskrifter och andra nätbaserade publikationer som åläggs att inkomma med pliktexemplar.

KB har därför under utredningens gång framfört att det är önskvärt att aggregatorer, publiceringstjänster, plattformsinnehavare och andra liknande aktörer ska omfattas av leveransplikt, där det är tillämpligt. Detta skulle avsevärt effektivisera KB:s insamling och medföra att betydligt färre aktörer behöver skapa system och rutiner för leveranser av pliktexemplar.

Om pliktinsamlingen i tillämpliga fall kan ske via denna typ av aktörer kan också inflöden av såväl mediefiler som metadata följa aktuella branschstandarder. Det är också dessa aktörer som innehar de publiceringsformat som når slutanvändaren, och därmed de tekniska format som omfattas av pliktlagstiftningen.

KB anser av ovannämnda skäl, till skillnad mot utredaren, att där det är tillämpligt lagstadga om pliktleverans för aggregatorer, publiceringstjänster och plattformsinnehavare som lyder under svensk jurisdiktion. Det skulle avsevärt effektivisera KB:s insamling och underlätta för flertalet publicister, på samma sätt som pliktleveranser från tryckerierna idag underlättar för flertalet utgivare av tryckt material.



10.4 Antal pliktexemplar

Utifrån samhällets och mediernas digitalisering och utifrån syftet med lagstiftningen stödjer KB utredarens förslag att minska antalet fysiska pliktexemplar av tryckt material. Utredarens förslag i sin helhet innebär att fler mediekategorier än idag omfattas av plikt, och att digitala förlagor till det fysiska materialet ska samlas in. Det gör att bredden och djupet i pliktmaterialet som potentiellt kan tillgängliggöras via bibliotek eller direkt till användare ökar i jämförelse med idag. KB anser utifrån detta att utredaren landat i ett rimligt förslag angående antalet pliktexemplar.

KB vill samtidigt understryka att det är helt nödvändigt att parallellt med införandet av en ny reglering också garantera forskningen och övriga samhällets tillgång till pliktmaterialet. I annat fall kommer syftet med regleringen, att pliktmaterialet ska utgöra en demokratisk resurs, inte att uppnås. Istället kommer åtkomsten till visst pliktmaterial försämrats jämfört med den situation som råder idag. Detta på grund av att färre tryckta exemplar samlas in, och att de digitala förlagorna till det som trycks endast kan nå från KB:s lokaler i Stockholm.

För att pliktmaterialet ska vara tillgängligt i hela landet krävs att avtalslicenser för digitalt upphovsrättskyddat pliktmaterial tecknas. Det behöver klargöras hur detta ska organiseras och finansieras. Det är också viktigt, inte minst för forskningen, att finna lösningar för att tillgängliggöra upphovsrättskyddat material där det för närvarande saknas möjlighet att teckna avtalslicenser.

10.6.2 Det som dessutom ska åtfölja skrifter och tekniska upptagningar

KB stödjer utredarens förslag att pliktleveranser av skrifter och tekniska upptagningar, i förekommande fall, ska kompletteras med den digitala förlagan. Genom att den digitala förlagan levereras behöver mindre resurser läggas på att digitalisera fysiska pliktexemplar. Digitala förlagor kan också ligga till grund för fjärraccess vilket ligger i linje med lagstiftningens syfte att pliktexemplaren ska utgöra en demokratisk resurs. Att ha möjlighet att tillhandahålla digitala förlagor kan också leda till mindre slitage på de fysiska pliktexemplar som lämnas.

KB motsätter sig dock utredarens förslag att när det gäller tekniska upptagningar ska endast den digitala förlagan till själva ljud- eller videoupptagningen eller motsvarande omfattas av leveransplikten, inte digitala förlagor till omslag etc.

KB ser ingen anledning till att göra skillnad mellan digitala förlagor avseende tekniska upptagningar i förhållande till tryckta medier. Om inte digitala förlagor gällande omslag etc. som medföljer tekniska upptagningar levereras kommer KB att behöva digitalisera de fysiska versionerna, vilket innebär en merkostnad som annars kan undvikas.

10.9 Beslut angående leveransplikt i enskilda fall

KB stödjer förslaget utformning gällande beslut angående leveransplikt i enskilda fall.

Uppgiften att besluta om undantag i enskilda fall kommer dock att kräva en väsentligt ökad administration. Detta då antalet leverantörer kommer vara betydligt fler och av mer varierande slag än idag, och att såväl fysiska som digitala versioner av ett material omfattas av regleringen.

14.2.6 Skyddsåtgärder

KB accepterar utredarens förslag på skyddsåtgärder avseende dataskydd utifrån hur lagstiftningen på området är utformad, och utifrån att KB behöver kunna erbjuda direktåtkomst och fjärraccess till det digitala pliktmaterial.

KB anser dock att kravet på loggning av användare är problematiskt utifrån ett integritetsperspektiv och utifrån bibliotekens traditionella roll och funktion, och fast att bibliotekssekretessen fortsatt gäller.

Både vid fjärraccess och vid direktåtkomst sker tillhandahållandet från KB:s system. Det innebär att endast KB kan logga användare och i övrigt se vilket material som exponerats för en användare, och att KB därmed i praktiken alltid bär ansvaret för att dataskyddet upprätthålls. KB ser därför att införandet av föreslagna skyddsåtgärder kommer vara mycket kostnadsdrivande då det krävs en avancerad teknikutveckling med tillhörande kontinuerlig förvaltning av användarkänslig information.

En av de största utmaningarna ligger i att utveckla system för spårbarhet kring vem som har tagit del av ett visst pliktmaterial och hur det sedan använts vidare. KB gör bedömningen att vissa delar i utredarens detaljerade förslag i praktiken kan vara ogenomförbara. KB anser därför att det är viktigt att tillse att lagstiftningen avseende loggning är realistisk och att de resurser som KB förväntas lägga på utveckling av system för loggning i alla delar är proportionerliga utifrån risker ur ett dataskyddsperspektiv.



National Library
of Sweden

En annan stor utmaning ligger i att skapa system som kan segmentera åtkomsten, det vill säga säkerställa att en viss individ eller institution får access utifrån vad som är förenligt med regelverket för dataskydd.

Sammantaget innebär ovanstående att tillhandahållandet av digitalt material kommer behöva ske successivt i takt med att KB färdigställer nya rutiner och tekniska lösningar. Detta gäller särskilt möjligheter att ge fjärraccess till det digitala pliktmaterialiet.

15.3.2 Undantag från bevarandeskyldigheten

KB instämmer inte i formuleringen *När material inte längre ska bevaras ska det dokumenteras. Dokumentationskravet innebär att myndigheten ska dokumentera vad som kasseras och på vilken grund* (s.339). Enligt förslaget ska KB också överlägga med Lunds universitetsbibliotek innan exempelvis dubletter och oförändrade tryckningar kan kasseras.

Förslaget skulle medföra en mycket omfattande administration. Som exempel kasserade KB år 2020 drygt 8000 dubletter eller nya oförändrade tryckningar. Att i det löpande arbetet dokumentera beslut avseende varje exemplar och utreda hur Lunds universitetsbiblioteks exemplar ser ut skulle kräva oproportionerligt mycket resurser i förhållande till värdet av dokumentationen.

15.4 Följdändringar i bl.a. KB:s instruktion

KB instämmer inte i utredarens förslag att uppdatera förordningen (1988:377) om statliga myndigheters skyldighet att leverera skrifter till Kungl. biblioteket och Riksdagsbiblioteket. KB anser istället att förordningen bör utgå.

KB tar utöver pliktexemplar också emot så kallat bytestryck från svenska myndigheter med syftet att det ska skickas till Library of Congress, och att KB i gengäld ska erhålla amerikanskt kongressmaterial. Verksamheten inleddes 1947 och upphörde i praktiken 2004, då båda parter ansåg att utbytet inte längre fyllde något syfte. Det amerikanska kongresstrycket var i huvudsak ämnat för KB men mikrofiche och diverse småtryck har sorterats av KB och vidareförmedlats till olika svenska myndigheter. Till en början fanns det ett intresse från de statliga myndigheterna att erhålla detta material men idag kan behovet tillgodoses genom andra kanaler och medietyper.

16.3.5 Avtal och avtalslicenser

En av grundbultarna i betänkandet är att KB ska samla in ett bredare material i digital form än vad som är fallet idag. Det handlar såväl om



National Library
of Sweden

insamling av nätdistribuerade digitala medier som om insamling av digitala förlagor till fysiska utgåvor.

I praktiken innebär utredarens förslag att KB i allt snabbare takt utvecklas till ett digitalt bibliotek som potentiellt kan ge nationell tillgång till e-böcker, ljudböcker, musik, radio, poddar, tv, film etc. Tillgången till pliktmaterialet begränsas dock av såväl upphovsrätt som dataskydd. KB vill i detta sammanhang betona vikten av att pliktmaterialet görs tillgängligt i hela landet för att pliktlagstiftningens syfte ska uppnås.

KB ser i likhet med utredaren att avtalslicenser utgör huvudspåret för att öka tillgängligheten till digitalt och upphovsrättskyddat material. Utredaren konstaterar att ett tillgängliggörande baserat på avtalslicenser ytterst är en politisk fråga, och KB instämmer i den analysen. Om syftet med pliktlagstiftningen ska kunna uppnås behöver därför frågan om hur arbetet med avtalslicenser ska organiseras och finansieras klargöras parallellt med att en ny pliktlagstiftning införs. KB har vare sig uppdrag eller medel för detta idag.

KB instämmer avslutningsvis med utredaren i att när det gäller tillhandahållande för universitets och högskolors forskning bör frågan om avtalslicenser också ses som en del i den större frågan om universitetens och högskolornas informationsförsörjning. Det är en fråga som behöver utredas.

18.3.3 Konsekvenser för KB

KB avvisar utredarens slutsats att förslaget endast initialt kräver stora investeringar för att sedan över tid innebära minskade kostnader. KB instämmer dock i utredarens bedömning att det idag är svårt att bedöma kostnadsbilden då den beror på faktorer som KB inte kan påverka. Det handlar till exempel om mediernas utveckling, kostnadsutvecklingen för digital lagring, eventuellt uppdrag att teckna avtalslicenser liksom utvecklingen av nationell och internationell rätt gällande upphovsrätt och dataskydd.

KB har dock konstaterat att den nuvarande teknikutvecklingen sker med kortare cykler jämfört med för bara tio år sedan, vilket i sig driver upp kostnaderna. Trenden innebär också att förvaltning i ökande grad innefattar systemutveckling.

Som KB tagit upp i senare års budgetunderlag till utbildningsdepartementet finns redan idag ett behov av en uppdaterad digital infrastruktur för att nationalbiblioteket fortsatt ska kunna främja

utvecklingen av en effektiv forskningsinfrastruktur. Kapaciteten i KB:s nätverk, lagringssystem, processorer, servrar och API:er behöver öka.

Genom utredarens förslag förstärks behovet av att uppgradera KB:s it-infrastruktur. Förslagen innebär också att it-utvecklingen behöver påskyndas och att behov av ny funktionalitet tillkommer. Det gäller till exempel utveckling av system som stödjer utredarens förslag till åtgärder gällande dataskydd.

I övrigt instämmer KB i den konsekvensbeskrivning som redovisas i betänkandets kapitel 18, tabell 18.1.

Avslutande diskussion

Följande avsnitt behandlar områden som inte ingått i utredarens uppdrag, men som KB anser viktiga att belysa för att syftet med pliktlagstiftningen ska uppnås – att pliktmaterialet ska utgöra en demokratisk resurs, som ska tillhandahållas för forskning och annan användning.

Det handlar om datadriven forskning, text- och datautvinning (TDM) och artificiell intelligens (AI) samt om behov av nationella bibliotekstjänster.

Datadriven forskning och text- och datautvinning

Utredningens uppdrag omfattar inte artificiell intelligens (AI) och text och datautvinning (TDM) i förhållande till dataskydd. Oaktat detta vill KB framhålla att KB:s satsning på datadriven forskning genom AI och på KB-labb³ har varit framgångsrik och svarat mot ett ökat behov av forskning på stora datamängder. KB ser också att KB-labb bidrar till vidare samhällsnytta inom både offentlig och privat sektor. Tillämpningen av AI och TDM på dokument som levererats enligt pliktlagstiftningen aktualiserar frågor om dataskydd.

Betänkandet Rätt att forska - Långsiktig reglering av forskningsdatabaser (SOU 2018:36) och promemorian Personuppgiftsbehandling i forskningsbibliotekens verksamhet (U2017/04465/F) lämnar förslag på kompletterande lagstiftning gällande dataskydd, vilka har stor betydelse för KB i detta sammanhang. KB ser därför positivt på att frågorna bereds ytterligare i ljuset av den ökade efterfrågan på KB-labb och med hänsyn tagen till regeringens målsättning att Sverige ska vara ledande i att ta tillvara

³ KB-labb möjliggör för forskare att utföra storskaliga analyser av KB:s digitala samlingar.

möjligheterna som användningen av AI kan ge (Faktapromemoria 2020/21:FPM109 sid 7).

Behov av nationella bibliotekstjänster

KB vill avslutningsvis lyfta frågan om bibliotekens medieförsörjning med utgångspunkt i mediernas och samhällets digitalisering. KB har i förslaget till nationell biblioteksstrategi, liksom i senare års budgetunderlag, lyft behovet av att utveckla nationella digitala bibliotekstjänster. Det handlar såväl om tjänster som riktar sig till forskning och högre utbildning som läsfrämjande tjänster riktade till allmänheten.

KB förutser att om förslaget till ny pliktlagstiftning träder i kraft kommer möjligheten att erbjuda material i nationella tjänster potentiellt att öka i takt med att nationalbibliotekets digitala samlingar växer. Parallellt digitaliseras också allt mer historiskt pliktmaterial.

KB föreslår utifrån detta att en utredning tillsätts med uppgift att utifrån mediernas och samhällets digitalisering och i förhållande till en ny pliktlagstiftning analysera hur utvecklingen, på kort och på längre sikt, relaterar till nationella digitala bibliotekstjänster. En sådan utredning om nationella bibliotekstjänster behöver beakta olika målgruppers behov samt de juridiska och ekonomiska förutsättningarna för att möta dessa.

Frågeställningen har även många beröringspunkter till tidigare nämnda frågor kring lärosätenas informationsförsörjning och behovet av avtalslicenser för att öka tillgängligheten till digitalt och upphovsrättskyddat material, och bör kunna behandlas samlat med dessa.

Beslut i detta ärende har fattats av riksbibliotekarie Karin Grönvall efter föredragning av verksamhetsutredare Göran Konstenius. I beredningen har Linda Lindström, avdelningschef för Avdelningen för insamling och metadata deltagit.

Karin Grönvall
Riksbibliotekarie

Göran Konstenius
Verksamhetsutredare

Det här protokollet har signerats elektroniskt, därför saknas namnunderskrifter.

Signature page

This document has been electronically signed
using eduSign.

eduSign